

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

Le Service du Génie Rural

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le Mercredi 11 Juillet 1934, à 17 heures

PAR

MARCEL BOURDIER

Ingénieur du Génie Rural

Membres du Jury :

Président.... MM. TROTABAS, professeur

Assesseurs...{ LALOUEL, professeur
MARCHAL, chargé de cours

1934

ÉTABLISSEMENTS CHARLES HENTZ

13, Rue des Clercs, METZ

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

Le Service du Génie Rural

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le Mercredi 11 Juillet 1934, à 17 heures

PAR

MARCEL BOURDIER

Ingénieur du Génie Rural

Membres du Jury :

Président....	MM. TROTABAS, professeur
Assesseurs...{	LALOUEL, professeur
	MARCHAL, chargé de cours

1934

ÉTABLISSEMENTS CHARLES HENTZ

13, Rue des Clercs, METZ

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. SENN (*, I. ☉).

Doyens honoraires : MM. F. GÉNY (O. *, I. ☉), MICHON (*, I. ☉).

Professeurs honoraires :

MM. MAY (*, I. ☉).

CARRÉ DE MALBERG (*, I. ☉).

ROLLAND (I. ☉).

MOREL (I. ☉).

GÉNY (F.) (O. *, I. ☉).

Maître de conférences honoraire : M. MÉLIN (I. ☉), docteur en Droit.

MM. GÉNY (O. *, I. ☉), professeur de Droit civil.

MICHON (*, I. ☉), professeur de Droit romain.

BROCARD (*, I. ☉), professeur d'Economie politique.

SENN (*, I. ☉), professeur de Droit romain.

RENARD (I. ☉), professeur de Droit public.

HENRY (I. ☉), professeur de Droit criminel.

KRÖLL (I. ☉), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (I. ☉), professeur de Droit international public.

LESCOT (I. ☉), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (I. ☉), professeur de Droit civil.

VOIRIN (I. ☉, A. ☉), professeur de Droit civil.

TROTABAS (I. ☉, A. ☉), professeur de Droit administratif et de
Législation financière.

PARISOT (A. ☉), professeur de Droit civil.

DE MENTHON, professeur d'Economie politique.

DURAND, agrégé de Droit privé.

MARCHAL, docteur en Droit, chargé de cours d'Economie politique.

BURDEAU, docteur en Droit, chargé de cours de Droit public.

GÉNY (B.), docteur en Droit, chargé d'enseignement.

BERTRAND (I. ☉), secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions particulières du candidat.



A Monsieur R. PREAUD,

*Directeur des Eaux et du Génie Rural
au Ministère de l'Agriculture.*

Hommage de reconnaissance et de respect.

M. B.

LE SERVICE DU GÉNIE RURAL

INTRODUCTION

Quatre années d'une guerre sans précédent, suivie de profonds bouleversements d'ordre politique et économique ont rappelé l'attention du monde sur des notions qui semblaient bien périmées et provoqué une révision des différentes branches de l'activité humaine quant à leur valeur respective. Le XIX^e siècle et le début du XX^e ont vu le développement prodigieux de l'industrie et du commerce. Certains pays en ont fait un instrument de leur hégémonie mondiale et ils y ont délibérément consacré toutes leurs forces vives: argent, main-d'œuvre, intelligence ont travaillé pour l'Usine, la Banque, le Comptoir de vente. Les crises, le chômage ont pu causer des arrêts momentanés; l'essor

n'en a pas moins continué. Après guerre, il a été porté au paroxysme jusqu'à l'arrêt brusque de 1929 qui a ébranlé toute l'organisation capitaliste jusque dans ses fondements, et ouvert une crise dont on n'entrevoit pas la fin.

Dans un monde où toutes les inquiétudes sont permises, la France seule, parmi les grandes puissances, conserve encore son équilibre. Tout ce qui, chez elle, avait pu sembler routine ou pusillanimité n'était, au fond, que l'effet de sa modération. La France n'a pas cédé au mirage de l'industrialisation à outrance. Elle a assuré le développement harmonieux de toutes ses forces productives. Elle a fait de l'économie nationale. Elle est demeurée, avant tout, une grande nation agricole. Quels que soient les événements que l'avenir nous réserve, la France est assurée de vivre. D'autres nations auront peut être besoin d'elle pour vivre. Le prestige de la France trouve ses racines profondes dans la vitalité de l'Agriculture française.

Aussi bien, l'intérêt qui s'attache à maintenir cette branche de l'activité nationale fait un devoir de rechercher les causes possibles de son affaiblissement, et d'y parer. Or, il suffit d'avoir parcouru les campagnes françaises pour remarquer tout de suite le mal profond qui les accable: le manque de main-d'œuvre, fruit de la dénatalité, de la guerre et de l'exode vers la ville. Les campagnes souffrent, comme la ville, de la baisse des naissances et les causes psychologiques du problème échappent au cadre de notre étude. D'autre part, on sait les coupes sombres que la guerre a faites dans la paysannerie française: elles sont malheureusement irré-

parables. La seule cause sur laquelle on puisse encore essayer d'agir, c'est l'exode vers la ville et pour cela il faut que l'agriculture française s'adapte aux conditions de la vie économique moderne.

Sans doute les hauts salaires, les plaisirs nombreux attirent le paysan à la ville. Mais son bon sens naturel lui a fait comprendre l'instabilité des premiers. Les moyens de communication rapides lui permettent d'aller y chercher les seconds. Mais surtout, sa manière de vivre donne au paysan le sentiment d'une certaine infériorité vis-à-vis du travailleur des villes et il lui semble qu'il lui suffira de quitter la campagne pour combler la différence. Aujourd'hui, le paysan souffre de voir son village plongé dans l'obscurité complète dès la nuit tombante. Ce n'est pas sans regret qu'il vit dans une vieille maison, souvent délabrée, qu'il doit emprunter des chemins boueux, qu'il manque de l'eau et de l'air qui lui sont cependant si largement dispensés. Quand des intérêts puissants ne le retiennent pas au sol, il part en quête d'une place à l'usine ou d'une situation dans l'administration.

Au fond, l'agriculture française souffre de n'avoir pu s'adapter aux conditions de la vie économique moderne. Il faut sans tarder équiper l'agriculture, c'est-à-dire améliorer la terre partout où c'est nécessaire et possible, moderniser les méthodes de travail et pourvoir au manque de main-d'œuvre en confiant à la machine toutes les besognes qu'elle peut faire (1). Equiper

(1) Il faut surtout faciliter le travail de la femme à la campagne. Le travail dur et rebutant que la femme doit fournir l'incite, plus encore que l'homme, à se « placer » à la ville.

l'agriculture, c'est encore donner au cultivateur les moyens d'avoir des bâtiments d'habitation clairs et aérés, des bâtiments d'exploitation où le travail soit commode; c'est mettre l'eau et l'électricité — le gaz si possible — à la disposition du paysan. En un mot, c'est lui permettre d'améliorer ses conditions d'existence, d'augmenter le rendement de son travail et de diminuer ses prix de revient. Mieux encore, c'est lui permettre d'obtenir des produits de qualité. Enfin, c'est relever le paysan à ses propres yeux.

C'est, en vérité, un problème très vaste, aux aspects les plus divers et depuis longtemps les paysans les plus avisés ont cherché à le résoudre, au moins en partie, pour leur propre compte. Mais, dans la faible mesure où le leur permettaient leurs moyens, les résultats obtenus ne récompensaient guère les sommes de travail et d'ingéniosité dépensées. Aussi bien, il faut le reconnaître, l'on avait fait peu de choses jusqu'à ces dernières années et la situation de nos villages français en administre la preuve irréfragable.

Depuis longtemps — en Europe centrale notamment — le problème de l'équipement agricole se posait en termes sensiblement pareils et divers Etats en avaient abordé la solution. Des corps de fonctionnaires spécialisés apportaient à cet effet leur aide technique aux agriculteurs qui les sollicitaient. Quelquefois, l'Etat lui-même encourageait ces efforts à l'aide de subventions. Les remarquables résultats ainsi obtenus amenèrent la création en France, d'un Service des Améliorations Agricoles qui prit, après la guerre, le nom de « Corps du Génie Rural ».

Quels services le Génie Rural peut-il rendre à l'Agriculture française? Quelles questions doit-il résoudre? Par quels moyens? Tel est l'objet de cette étude. Mais avant de l'aborder, deux observations liminaires s'imposent.

D'abord, il convient de signaler que le Génie Rural français est un service déjà ancien: il a aujourd'hui plus de trente années d'existence et son histoire est la suite d'une série d'adaptations successives à des besoins toujours nouveaux. Si, dans un domaine qui lui est propre, le Génie Rural n'a pu encore arriver à son état d'équilibre, c'est qu'il a eu la fortune de mettre en évidence des besoins latents à mesure qu'il s'efforçait de répondre à ceux qui s'étaient révélés. Le rôle du Génie Rural, en effet, s'ajuste trop nettement aux besoins les plus profonds et les plus durables de l'agriculture française, pour ne pas subir la réaction directe des améliorations qu'il lui apporte. Aussi bien, nous ne pouvons chercher ici qu'à fixer un moment de l'évolution du Génie Rural, sans prétendre en définir les limites éventuelles, ni les moyens d'y atteindre.

Ensuite, il y a lieu de remarquer le taux exceptionnellement bas auquel le Génie Rural a su réduire le prix de revient de son intervention. Il est admis, aujourd'hui, que les traitements du personnel du Génie Rural représentent à peine quatre et demi pour mille du volume des travaux étudiés et réalisés sous son contrôle. Et, au delà du volume des travaux, il faut noter, sans pouvoir les chiffrer, l'augmentation de la richesse publique, l'amélioration des conditions d'existence et de travail à la campagne, la valeur des orientations fournies

aux entreprises et, enfin, l'économie qui résulte de tous les contrôles opérés.

Sous le bénéfice de ces deux observations, nous nous proposons d'examiner tout d'abord le problème des améliorations agricoles dans son ensemble, afin d'en dégager les traits principaux et de justifier ainsi l'intervention d'un corps d'ingénieurs spécialisés. Nous montrerons ensuite que ce problème des améliorations agricoles n'est pas spécifiquement français: au contraire, au travers d'aspects variables avec les conditions propres à l'agriculture de chaque nation, on retrouve toujours la nécessité d'une direction bien adaptée aux besoins du monde agricole et irréductible aux disciplines des grands travaux publics. La question étant bien définie, nous examinerons l'organisation du Génie Rural français et nous montrerons comment, depuis sa formation, son développement n'a fait que répondre aux services toujours plus nombreux que les agriculteurs attendent de lui.

Dans une deuxième partie, nous étudierons, très brièvement, les diverses entreprises auxquelles s'intéresse le Génie Rural. Chacune d'elles pourrait donner matière à de longs développements. Nous n'en retiendrons que les traits essentiels afin d'en souligner l'intérêt.

Après avoir montré la nécessité du Génie Rural et défini ses caractères, après avoir passé en revue les différentes entreprises qui constituent le domaine de son action, il nous faudra montrer comment les ingénieurs atteignent le but qui leur est assigné. En un mot, il faudra montrer comment le Génie Rural étudie et

réalise des entreprises de génie rural. A cet effet, outre la formation appropriée, à la fois technique et agricole du personnel, il dispose de moyens d'action juridiques et financiers. En examinant successivement ces moyens d'action, l'on verra tout le parti que les ingénieurs ont su en tirer. Il sera démontré, en même temps, que l'action du Génie Rural s'analyse finalement dans une collaboration de l'administration et des cultivateurs français. Mais cette collaboration trouve sa justification dans le fait qu'elle s'inspire exclusivement de l'intérêt général et non pas de quelques intérêts égoïstes. Augmenter la fécondité du sol national, perfectionner les moyens de production de l'agriculture française, tels sont le but et la limite de l'action poursuivie par les ingénieurs du Génie Rural.

Sans autre ambition que celle de servir, ils contribuent ainsi à augmenter la richesse et la force de la nation tout entière.



PREMIÈRE PARTIE

Le problème des Améliorations Agricoles **Ses caractères généraux**

CHAPITRE PREMIER

Les difficultés du problème

Définitions

Si l'on voulait définir par une formule simple la notion d'améliorations agricoles, on pourrait dire qu'elle est constituée par l'ensemble des questions soulevées à propos de l'équipement de l'agriculture. Une formule aussi simple est forcément un peu vague, mais il n'est guère possible de préciser, autrement que par une énumération, les améliorations essentielles dont la mise en œuvre doit permettre à l'agriculture

de s'adapter aux conditions économiques du moment. Il va sans dire qu'une énumération, si complète soit-elle, ne pourrait être limitative. Le progrès scientifique ou l'apparition de besoins nouveaux peut, à tout instant, fournir matière à de nouvelles améliorations, mais elle permet de rendre compte du sujet que nous abordons. C'est pourquoi nous dirons, pour le moment, que les différentes améliorations agricoles ont pour objet principal de rendre à la terre les qualités physiques qui peuvent lui manquer, de perfectionner les méthodes d'exploitation du sol, d'améliorer les conditions de la vie et du travail à la campagne, d'assurer dans de bonnes conditions, le recueil, la transformation et la vente des produits agricoles. Ce tableau, brossé à grands traits, donne ainsi une vue générale sur les problèmes d'améliorations agricoles.

Il convient d'en préciser la position, c'est-à-dire de mettre en évidence les différentes questions qu'ils soulèvent. En principe, tout problème d'amélioration agricole pose des questions d'ordre technique, d'ordre financier et d'ordre juridique.

Questions techniques

Des questions d'ordre technique d'abord. Toute amélioration agricole s'analyse finalement dans des travaux qui font appel aux connaissances de l'ingénieur. Qu'il s'agisse de drainer un pré, d'établir une distribution d'électricité ou d'eau potable, de tracer un chemin rural ou de construire une laiterie, quels que soient les

moyens financiers et juridiques mis en œuvre, il faut préciser la consistance de ces travaux, leur mode d'exécution, leur prix de revient. En un mot, il faut établir un projet. Ce projet, qui suppose l'intervention d'un homme de l'art, permet seul de délimiter nettement l'opération à exécuter et de définir les difficultés à vaincre.

L'étude technique d'un projet d'amélioration agricole doit être conduite en ne perdant jamais de vue le milieu dans lequel on opère. Faute de se pénétrer de cette idée essentielle, des erreurs seront commises dont la portée peut être incalculable. C'est ainsi que des canaux d'irrigation construits dans des conditions trop onéreuses ne permettraient pas de livrer l'eau aux usagers à des prix suffisamment avantageux et la plus grande partie de l'eau amenée ne trouverait pas preneur. Des réseaux de distribution d'énergie électrique établis et surtout exploités sans tenir compte des besoins propres de l'agriculture donneraient naissance à de sérieux déboires.

D'autre part, on peut dire qu'un projet d'amélioration agricole est une création continue. La tâche du technicien ne se réduit pas à la confection du projet et à l'exécution des travaux. Les améliorations réalisées s'adressent à des gens mal préparés à en tirer tous les avantages possibles. Faute d'éducation ou par esprit de routine, le paysan fait souvent preuve de méfiance à l'égard de tout ce qui modifie ses vieilles habitudes. Il appelle le progrès de toutes ses forces et quand il peut en jouir, il commence par le refuser. Le technicien a donc un rôle d'éducateur à jouer: il doit suivre

l'amélioration réalisée et, par ses conseils, en assurer tout le rendement possible. Le technicien doit s'inquiéter de savoir si l'expérience confirme les dispositions de son projet. Sinon, il doit rechercher les modifications qu'il convient d'introduire dans les projets futurs (1).

Or, le technicien privé aura peu de chances de jouer ce rôle d'éducateur. Il a une tendance toute naturelle à se désintéresser d'une affaire dès qu'il en a tiré les avantages convenus. Ce rôle d'éducateur a pourtant une grande importance quand il s'agit des populations rurales. Aussi bien, il appartient à la puissance publique de donner au monde agricole les techniciens et les éducateurs dont il a besoin. Déjà, dans chaque département, le Directeur des Services Agricoles concourt « au fonctionnement du service des intérêts économiques et sociaux de l'agriculture, de la mutualité et de « l'hygiène rurales » (2). Mais le caractère général de ses fonctions ne permettrait pas à ce fonctionnaire d'attacher aux questions d'améliorations agricoles toute l'importance qu'elles méritent. D'autre part, ces questions exigent un personnel possédant une formation technique appropriée. Toutes ces raisons ont conduit à la création, en France, d'un corps de fonctionnaires dont nous examinerons plus loin la formation et la compétence. Mais le Directeur des Services Agricoles

(1) Dès la mise en exploitation des premiers réseaux ruraux de distribution d'énergie électrique, les consommations réalisées par les usagers se révélèrent très supérieures à celles qu'on avait escomptées. Il fut tenu compte de ce fait d'expérience et les nouveaux réseaux furent calculés sur des bases plus larges.

(2) Arrêté ministériel du 17 juin 1913, (article 3).

apporte une collaboration précieuse à la solution des problèmes d'améliorations agricoles, quand l'étude économique présente une importance toute particulière: notamment lors de la création d'entreprises coopératives.

Questions financières

Les problèmes d'améliorations agricoles posent ensuite des questions d'ordre financier. Il semble à première vue qu'il ne doive pas y avoir de difficultés de ce côté; il appartient évidemment aux intéressés de solder eux-mêmes les travaux exécutés dans leur seul intérêt. Ils seront les premiers, sinon les seuls, bénéficiaires de l'opération projetée: l'étude technique gratuite offerte par l'Etat représente déjà un avantage matériel appréciable. Elle permet de juger si le profit espéré justifie les dépenses à engager. Donc, aucune difficulté à première vue. Au fond, la question est plus complexe. Les améliorations agricoles, et c'est leur résultat essentiel, valorisent la propriété foncière agricole, soit qu'elles augmentent directement la puissance productive du sol, soit qu'elles contribuent à maintenir sur place la main-d'œuvre nécessaire à son exploitation. Leur répercussion sur l'économie nationale n'est pas niable. Tout ce qui accroît la productivité de l'agriculture nationale augmente, par là même, la fortune foncière du pays et, à ce titre, intéresse l'Etat. En participant de ses deniers aux entreprises d'améliorations

agricoles, l'Etat fait un placement (3) que les cultivateurs feront fructifier; il participe à un accroissement de la richesse publique qui, sans son intervention, serait parfois irréalisable.

Il ne faut pas perdre de vue que la plupart des travaux de génie rural nécessitent un investissement de capital qui dépasse les facultés financières des intéressés eux-mêmes. Mais ne peuvent-ils pas emprunter les sommes nécessaires? A cette question, un économiste averti des choses de l'agriculture, M. P. Caziot, a déjà répondu. Il est difficile à un agriculteur de trouver sur le marché financier les sommes dont il a besoin. L'agriculture, en effet, rémunère assez mal les capitaux qui lui sont apportés. Il convient donc d'insister sur les caractères des bénéfices agricoles. « Ils sont constitués, dit M. P. Caziot, par deux éléments principaux:

« 1° La valeur du travail personnel du cultivateur;

« 2° Sa puissance d'épargne que l'on pourrait fréquemment appeler sa puissance de privation.....

« Ces bénéfices ont vraiment, en grande partie, un caractère anormal: car ils sont prélevés sur la sub-
« tance même de l'agriculture. Que de fois l'on s'est
« élevé, indigné même contre le mauvais état et parfois

(3) Dans la 3^e partie (section II, chapitre II) nous examinerons et nous justifierons le concours financier de l'Etat, sous ses diverses formes. Mais nous voulons, tout de suite, signaler que ce concours financier ne constitue pas seulement pour l'Etat un placement à long terme: par l'impôt sur le chiffre d'affaires qui frappe l'entreprise (avec toutes ses incidences sur les divers fournisseurs), par les droits d'enregistrement sur les marchés, les impôts sur les B.I.C., etc... l'Etat retire un profit immédiat des travaux d'améliorations agricoles et récupère ainsi une part de la subvention qu'il a accordée.

« le délabrement des bâtiments ruraux, l'insuffisance et
« l'ancienneté du matériel, la faiblesse du capital d'ex-
« ploitation. Mais si les paysans consacraient à la réfec-
« tion de leurs bâtiments, au renouvellement de leur
« matériel, aux diverses opérations de culture tous les
« capitaux véritablement nécessaires pour mieux vivre
« et produire dans de meilleures conditions, les béné-
« fices n'apparaîtraient plus pendant bien des années
« car ils devraient être perpétuellement réinvestis.
« L'intérêt général commanderait cependant qu'il en
« fût ainsi » (4).

Un autre caractère des bénéfices agricoles, c'est leur précarité. Dans l'industrie et le commerce, le bénéfice est perçu à intervalles relativement courts. Mais en agriculture le cycle de production est annuel pour les produits végétaux et s'étend même sur plusieurs années pour les produits animaux.

« On conçoit aisément à quels aléas est soumise une
» production qui n'arrive à livrer ses produits fabri-
» qués qu'au bout d'une ou plusieurs années de travail.
» L'agriculteur ne peut jamais déterminer à l'avance
» ses prix de revient ni connaître ses prix de vente. »
(5). Aussi bien le paysan français ne parvient que
lentement à l'aisance et aux prix de sacrifices inconnus
dans les autres professions.

Dans ces conditions, on imagine que l'équipement de l'agriculture française, abandonné aux seules possibilités du cultivateur, risque de ne jamais se faire. A

(4) Voir *Journée Industrielle*, 18 juillet 1923.

(5) P. CAZIOT, *Journée Industrielle*, 17 juillet 1923.

une époque où il faut « savoir être de son temps », il se pose donc une question vitale pour l'économie nationale, question dont l'Etat ne peut pas se désintéresser. Il s'agit, en effet, de maintenir dans toute sa force une source de richesses qu'il serait à peu près impossible à faire revivre après l'avoir laissée mourir. Le concours financier de l'Etat apparaît comme une participation au développement de la richesse agricole du pays. Essentielle au maintien de l'équilibre économique de la nation en temps de paix, cette richesse agricole sera une arme puissante en temps de guerre. A ce moment, il se pourra que la nation ne doive compter que sur ses seules ressources, et, par la force des choses, constitue une économie fermée. .

Donc, malgré les apparences, l'intervention financière de l'Etat dans les problèmes d'améliorations agricoles se justifie entièrement. Comment aménager les modalités de cette intervention? A quelles conditions les subordonner ?

En aucun cas, le concours de l'Etat ne doit tendre à supprimer l'effort des bénéficiaires de l'opération. Il s'agit seulement de réduire cet effort afin de le rendre possible à la grande majorité des paysans français et, suivant les opérations envisagées, l'importance de ce concours financier pourra être plus ou moins grande (6). Elle sera généralement déterminée d'après certains indices qui auront un caractère officiel, par exemple la

(6) Pour des projets peu coûteux, tout concours financier pourrait évidemment disparaître. Mais il faut compter avec l'état d'esprit du paysan français et l'attrait que présente pour lui une subvention, si minime soit-elle. La subvention conduit à l'exécution du projet qui, sans elle, ne serait jamais réalisé.

valeur du centime communal, ou qui pourront être facilement mis en évidence, comme la dépense par tête d'habitant. D'autres fois, lorsqu'il s'agit d'entreprises offrant partout le même intérêt, en dehors de toute considération de dépenses ou de population intéressée, le taux du concours de l'Etat sera fixé de façon immuable : un dixième, un quart ou un tiers. C'est ainsi que beaucoup de travaux sont subventionnés au taux de 33 % . .

Ainsi, par l'importance de l'aide qu'il apporte, l'Etat marque tout l'intérêt qu'il attache aux entreprises d'améliorations agricoles. Mais pour le reste des dépenses, qui devra les solder ? Il ne suffit pas de répondre que ce sont les intéressés car on ne détermine pas, pour autant, la part qui incombe à chacun. C'est ici qu'un organe de l'Administration peut intervenir utilement. A cet égard, il convient de remarquer que les entreprises d'améliorations agricoles peuvent se classer en deux groupes. Les unes n'intéressent que les patrimoines des particuliers : elles sont des œuvres d'intérêt collectif. C'est ainsi qu'un drainage, un remembrement intéressent plus spécialement un certain groupe de cultivateurs. D'autres, au contraire, par leur importance exceptionnelle tendent effectivement à l'établissement d'un service public : par exemple une distribution d'énergie électrique, d'eau potable ou de gaz. Sauf de rares exceptions, ces entreprises seront exécutées pour le compte de communes agissant isolément ou associées en syndicat. Il est bien évident que ces deux catégories d'entreprises n'appellent pas les mêmes solutions financières. Est-ce à dire que dans le premier

cas — lorsque les seuls patrimoines particuliers sont intéressés — les collectivités publiques, communes ou départements, n'auront pas à intervenir? Certainement non. Les raisons qui militent en faveur d'une aide financière de l'Etat sont valables pour les divers organes de la puissance publique. Il y a même une autre raison. Les modalités du concours financier de l'Etat sont établies de manière à tenir compte, autant que possible, de tous les aspects que peut prendre une question déterminée. Mais pour définir l'importance de sa subvention, l'Etat est obligé de se baser sur des signes objectifs officiels, donc indiscutables: population, valeur du centime, superficie intéressée, montant du projet, etc... Mais ces indices sont en trop petit nombre pour rendre compte de l'infinie variété que peut présenter une même question à l'intérieur du pays et même à l'intérieur d'un département. L'intervention d'un conseil général ou d'un conseil municipal pourra corriger ce qu'il y a forcément d'un peu rigide dans les règles suivant lesquelles l'Etat détermine le montant de sa subvention. Mais ces diverses interventions n'ont pas pour objet de supprimer l'effort financier des particuliers: en fin de compte, ils devront supporter une partie importante des dépenses, puisqu'ils sont les premiers bénéficiaires de l'amélioration exécutée.

Il en est autrement quand l'entreprise projetée tend à l'établissement d'un service public (7) ou d'un ouvra-

(7) Nous essaierons de définir plus loin (3^e partie, section II), la nature de ces services publics à la campagne: s'ils se présentent juridiquement comme tels, nous verrons qu'au point de vue économique et social, ils appellent des observations.

ge public: distribution d'eau, de gaz ou d'électricité, création d'un chemin rural, d'un pont, etc... Ce service public ou cet ouvrage public s'adresse à un certain public, en l'espèce, la population totale ou partielle (8) d'une commune rurale agissant isolément ou associée à d'autres communes en syndicat. Les dépenses rendues nécessaires sont de nature à être portées au budget des communes et elles sont couvertes dans la mesure du possible, à l'aide des ressources ordinaires ou extraordinaires. A défaut de ressources existantes, il en est créé par voie d'emprunts amortissables sur un plus ou moins grand nombre d'années. Et maintenant, nous allons voir apparaître la collaboration financière du public, qui demeure toujours le principal bénéficiaire de l'opération.

Cette collaboration peut revêtir diverses formes. La commune pourra subordonner l'établissement du service public à une participation financière qui sera déterminée suivant des bases variables: ce pourra être une somme fixe assignée à chaque ménage, à chaque « feu » ou encore une somme proportionnelle à l'utilisation que chacun pourra exiger du service public; c'est ainsi qu'en matière d'électrification, la commune pourra demander une somme supplémentaire à ceux qui, outre l'éclairage, auront besoin de force motrice. Ce sont là des opérations au comptant. Si la commune recourt à l'emprunt, elle pourra demander, non plus à tous les

(8) C. E. 1^{er} mai 1929, Robert GRANDJEAN, *Leb.* 1929, p. 439. L'entreprise projetée (il s'agissait d'un réseau de distribution d'énergie électrique) conserve son caractère de service public bien qu'elle ne desserve qu'une partie de la population.

habitants, mais aux usagers, de supporter tout ou partie de l'amortissement. Si l'amélioration agricole exécutée met à la disposition des habitants des corps matériels (eau, gaz), de l'énergie (électricité), des services (installation d'une bascule publique), le prix de vente des choses ou des services pourra être calculé de manière que les usagers participent à l'amortissement de l'emprunt. Si le service est concédé, il pourra généralement être ajouté au prix de vente — fixé par le cahier des charges — une surtaxe perçue au profit de la commune.

La collaboration des habitants apparaît encore au moment où il s'agit de placer l'emprunt. Sans doute la commune peut s'adresser à des établissements financiers — notamment au Crédit Foncier de France (9) — ou à des particuliers. Il est plus logique de s'adresser aux habitants eux-mêmes qui trouvent dans l'emprunt un placement sûr, sinon très avantageux « en vue d'une « opération d'utilité collective qui sera réalisée sur place, sous leurs yeux et pour leur propre avantage, en « vue d'une entente mutuelle qui apportera à chacun « des prêteurs, d'une part un revenu et, d'autre part, « un avantage en nature très important » (10).

Les questions financières soulevées par les problèmes d'améliorations agricoles sont, en général, susceptibles d'une solution simple. Elles supposent, le plus souvent, une collaboration entre les personnes privées et les per-

(9) En matière d'électrification rurale, des prêts spéciaux peuvent être consentis par la Caisse Nationale du Crédit Agricole, en vertu de la loi du 2 août 1923.

(10) R. PREAUD (14, *Région Lorraine*), page 9.

sonnes de droit public et, au fond, toute la difficulté consiste à ajuster la participation de chacune aux profits ou aux services qu'elles retireront de l'exécution du projet. Or, qui pourra aborder la difficulté en vue de la résoudre? Les intéressés eux-mêmes? Ils réussiront rarement à se mettre d'accord. En fait, seul, l'Etat, par des représentants qualifiés, pourra proposer les solutions logiques qui s'imposent. Son intervention se justifie d'autant plus qu'elle sera, presque toujours, le facteur essentiel du succès.

Questions juridiques

Les problèmes d'améliorations agricoles posent enfin des questions d'ordre juridique. En fait, celles-ci furent aperçues les premières et résolues, au moins en partie, par les pouvoirs publics. Ces questions d'ordre juridique tiennent également à deux raisons: d'une part au morcellement souvent excessif de la propriété foncière et, d'autre part, au caractère de service public (11) que revêtent certaines améliorations.

C'est un fait bien connu que la propriété rurale est très divisée dans divers pays de civilisation ancienne et notamment en France (12). Ce n'est pas le lieu de

(11) Voir les réserves développées à la 3^e partie, chapitre I, section II, 2^e.

(12) Il convient de distinguer le morcellement de la terre et le morcellement de la propriété agricole. Le morcellement de la terre, pour lequel on a proposé le nom de parcellement, se traduit par l'existence de nombreuses parcelles de très petite superficie et peut être une entrave au progrès agricole. Au contraire, la division de la propriété entre un grand nombre de petits propriétaires est un élément de stabilité sociale. Mais M. ROUNEL a fait très justement remarquer que le parcellement et le morcellement sont deux aspects d'un même phénomène originel. (ROUNEL, *Histoire de la Campagne Française*, Paris 1932, p. 184).

rechercher ici les causes de ce morcellement excessif (13). Mais il est avéré qu'il constitue un obstacle, souvent insurmontable, à de nombreuses améliorations foncières. « Le progrès agricole n'est pas seulement » dans le choix judicieux des cultures et dans l'orientation donnée à l'exploitation. Il est encore dans » toutes les améliorations foncières, amendements, » irrigations, drainages qui peuvent augmenter la productivité du sol et la puissance de son rendement. » Il est aussi dans tout ce qui peut simplifier les travaux de culture et en abaisser le prix de revient, » il est donc dans l'emploi des machines agricoles et » dans la réduction de la main-d'œuvre. Or, le morcellement rend toute amélioration dispendieuse, » sinon impossible et complique, sans nulle compensation, tous les détails de l'exploitation (14). »

C'est en quelques lignes, tout le procès du morcellement excessif et il faut espérer que le remembrement apportera le remède indispensable et souvent préalable aux entreprises d'améliorations agricoles. Mais il laissera subsister le morcellement de l'exploitation et il ne peut être question de le limiter. Au contraire, les pouvoirs publics favorisent par tous les moyens le développement d'une classe de petits propriétaires.

Sans doute, l'on peut imaginer que les difficultés d'un drainage, d'une création de chemin, résident

(13) Voir à ce sujet ROUPNEL (déjà cité) et Marc BLOCH (2, *Caractères originaux*).

(14) G. HOTTENGER (11, *Remembrement*); page 82.

essentiellement dans la topographie des lieux, que le terrain appartienne à de nombreux propriétaires ou à un seul. C'est vrai pour le technicien. Mais il faut compter avec le mauvais vouloir, la jalousie ou même l'indifférence qui empêcheront des réalisations dont personne ne conteste l'utilité. Il ne faut pas se le dissimuler, il reste encore dans nos campagnes des traces visibles, non seulement sur la terre, mais dans l'esprit des gens, de la vie communautaire demeurée à peu près immuable jusqu'au siècle dernier. « Voici que vers le » milieu du XIX^e siècle, les chemins de fer poussent » leurs lignes de tous côtés, suppriment les distances » et font entrer en concurrence toutes les parties d'une » même région, bientôt ensuite toutes les régions d'un » même pays et tous les pays entre eux... La conséquence des transports, c'est la spécialisation. Mais » cette spécialisation ne sera rémunératrice qu'autant » qu'elle sera pratiquée par les moyens que la science » met à la disposition de l'homme pour aider, corriger » ou compléter la nature. » (15).

Il fallait donc, de toute nécessité, fournir aux cultivateurs l'outil juridique leur permettant de réaliser des améliorations foncières malgré l'extrême division de la propriété. Ce fut l'objet essentiel de la loi des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888, — modifiée par le décret-loi du 21 décembre 1926 — sur les associations syndicales de propriétaires (16).

(15) G. HOTTENGER (11, *Remembrement*), page 64.

(16) La nécessité du groupement, en matière d'améliorations agricoles, est mise en évidence dans l'exposé des motifs du 6 avril 1864, qui accompagnait le projet de loi sur les associa-

Le groupement qui s'avère indispensable pour réaliser des améliorations foncières, n'est pas moins nécessaire lorsqu'il s'agit d'acheter ou de vendre. Au temps de la vie communautaire, la campagne — le plat pays — vivait sur elle-même. Aujourd'hui ce n'est plus vrai qu'en partie. Le petit exploitant subit immédiatement les conséquences des fluctuations de la vie économique nationale et internationale. Isolé, il est à peu près sans défense ; produisant peu, ayant peu de capital d'exploitation, il doit vendre dès qu'il a récolté n'ayant pas le moyen d'attendre des cours favorables. Aussi bien, qu'il s'agisse de blé, de bétail, de lait, il y a un intermédiaire prêt à acheter, mais prêt à imposer ses prix. Cependant notre arsenal législatif fournit, aux paysans, des moyens nombreux et divers pour se grouper. Il n'est que de choisir le texte des lois suivant le but à atteindre: articles 1835 et suivants du Code civil sur le contrat de société, loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés commerciales, loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association, loi du 5 août 1920 sur les sociétés d'inté-

tions syndicales de propriétaires. Il est dit: « Les travaux d'amélioration agricole exigent, en général, des vues d'ensemble, « un long temps, des ressources permanentes et du crédit. Des « efforts isolés sont impuissants lorsqu'il s'agit de défendre contre la mer ou les débordements des rivières des territoires « menacés d'inondations, d'améliorer, de curer et de réguler des cours d'eau, de conquérir ou d'assainir des terrains « rendus improductifs et souvent insalubres par la stagnation des « eaux, de faire profiter des surfaces considérables des bienfaits de l'irrigation et du colmatage.

« De telles entreprises veulent des efforts combinés et le « concours de l'esprit d'association. C'est ce concours que le projet de loi que nous venons soumettre à vos délibérations, à « pour but de leur assurer. »

rêt collectif agricole. Lorsque le groupement poursuit un but lucratif, la forme juridique qu'il revêt est généralement celle d'une société civile ou commerciale à personnel et capital variables (17). Si l'on ne poursuit aucun but lucratif, le groupement sera constitué sous forme de syndicat agricole de la loi de 1884, par exemple pour créer un magasin agricole où l'on entreposera des produits achetés en commun. Souvent, ce magasin sera équipé pour traiter ces produits avant leur emploi.

Or, il faut constater, que malgré tout cet arsenal législatif, bien souvent, les paysans ne savent pas choisir et, finalement, ils ne font rien. Si l'on tient compte de la méfiance que soulève chez tous, l'initiative de l'un d'eux, même le plus désintéressé, l'on voit tout de suite les obstacles auxquels se heurte la réalisation du problème le plus simple.

Ici encore, un service d'Etat étudiant la question en toute indépendance aura des chances de faire accepter la solution qu'il propose, même la plus audacieuse.

Des questions juridiques d'un autre ordre se posent à l'occasion d'améliorations agricoles qui débordent le cadre de l'intérêt collectif et qui posent des questions d'ordre général. Ces questions seront résolues, le plus souvent, sur les bases du service public « qui est le type administratif de l'entreprise d'intérêt général. » (18). Elles apparaissent à la création et lors du fonc-

(17) Ce sera généralement une société coopérative au sens de la loi du 5 août 1920 (article 23) sur le crédit agricole.

(18) RENARD (17, *Cours élémentaire de Droit Public*), page 101.

tionnement du service public. Une précision liminaire d'abord : pourquoi introduire ici la notion de service public ? Ne peut-on recourir à des solutions qui demeurent en marge de tout l'appareil administratif dont la notion de service public suppose la mise en œuvre ?

Il faut recourir à la notion de service public car, nous venons de le dire, certaines améliorations agricoles ne s'adressent plus à quelques particuliers, mais à un public (19). D'autre part, ces améliorations sont exécutées dans un but de police, au sens le plus élevé du mot. Il s'agit de rien de moins que maintenir l'ordre dans la nation tout entière, en évitant que les campagnes se dépeuplent au profit des agglomérations urbaines et que cet exode trouble l'équilibre économique de la nation. Une distribution d'énergie ou d'eau potable n'a pas pour but unique de créer de la richesse collective. Elle pourvoit à des besoins tellement importants que là où elle manque, le travail tend à devenir impossible et que les habitants s'en vont (20). Nous démontrerons que l'association syndicale de propriétaires est mal adaptée et fournit un cadre trop étroit pour résoudre des problèmes de ce genre. Il appartient donc aux divers organes administratifs d'intervenir, de mettre dans la balance tout le poids de leur autorité en vue d'établir, sur les bases du service

(19) Voir cependant les réserves que nous développons à la 3^e partie, chapitre I, section II, 2^e.

(20) Au moment où l'électrification rurale se poursuivait en Meurthe-et-Moselle, il nous a été donné de constater que, dans certaines communes non encore alimentées en énergie électrique, le recrutement des ouvriers agricoles devenait impossible.

public, l'amélioration agricole indispensable à la vie des populations intéressées.

Les questions de détail à résoudre sont fort nombreuses et se posent, nous l'avons dit, soit à la création, soit durant le fonctionnement du service public. A la création d'abord. Il s'agit essentiellement de déterminer dans quelle mesure l'autorité administrative, généralement la commune, interviendra pour créer le service public. L'étude technique préalable fournira des éléments d'appréciation. C'est ainsi qu'après examen du projet, l'on sera fixé sur la nécessité de créer d'abord un syndicat de communes ou bien de laisser la ou les communes intéressées agir isolément. Des réseaux ruraux de distribution d'eau, d'électricité, de gaz sont établis soit par des syndicats, soit par des communes isolées. La même étude pourra justifier l'intervention d'une autorité plus élevée : le département (21).

S'agit-il maintenant du fonctionnement du service public? Il convient de choisir entre la régie et la concession et, suivant les cas, l'un ou l'autre mode d'exploitation s'imposera au choix des intéressés.

Quelle que soit la formule adoptée, il y aura lieu d'établir le cahier des charges qui est loi du service public. La difficulté est résolue en partie pour les distributions d'électricité où l'on applique le cahier des charges type prévu par la loi du 15 juin 1906 (art. 6). Si l'on recourt à la concession, il convient de choisir le concessionnaire qui sera généralement une entreprise déjà existante. Faute de pouvoir recourir à une entre-

(21) Ou bien encore les ententes et institutions interdépartementales. (L. du 9 janvier 1930).

prise de ce genre, la concession pourra être confiée à une société dont les membres seront pris dans le public intéressé à l'amélioration projetée. En vue de bénéficier des prêts du Crédit Agricole, la société sera le plus souvent constituée sous la forme de société d'intérêt collectif agricole (loi du 5 août 1920, art. 22) dont il conviendra d'établir les statuts (22).

Nous n'avons fait qu'esquisser quelques-unes des questions d'ordre juridique qui peuvent se poser à la création et pendant le fonctionnement du service public. Elles suffisent à montrer les difficultés à résoudre. Or, les maires ni les conseillers municipaux des communes rurales ne sauront pas, le plus souvent, mettre en œuvre tout l'appareil administratif tendant à instituer le service public et à l'organiser. S'il s'agit de le concéder, comment sauraient-ils défendre les intérêts qui leur sont confiés, dans une discussion avec des chefs d'entreprises rompus aux affaires et habiles à discerner les conséquences lointaines des accords qu'ils concluent?

Ici encore, un service d'Etat, dont la valeur professionnelle et l'impartialité des agents sont les éléments essentiels de son influence, aura toutes les chances de faire accepter par les parties en présence les solutions les plus judicieuses. L'amélioration agricole projetée sera assurée de posséder un statut juridique à la fois logique et stable.

(22) Des statuts-types sont proposés par l'Administration. Voir le recueil publié par le Ministère de l'Agriculture: Réseaux ruraux de distribution d'énergie électrique (18).

CHAPÎTRE II

L'exemple de quelques solutions adoptées à l'étranger

L'organisation du Génie Rural dans quelques pays étrangers .

Le problème des améliorations agricoles est général et s'est posé, comme chez nous, dans d'autres pays de l'Europe et de l'Amérique. Il y a été résolu plus tôt et la solution adoptée en France a été inspirée des réalisations déjà obtenues à l'étranger.

Partout il s'est agi de limiter la compétence d'un service d'ingénieurs préexistant dont la formation était purement mathématique et technique et de constituer un corps spécial d'ingénieurs ayant reçu une forte éducation agricole.

Dans les Etats de l'Europe centrale, en Allemagne, notamment, les diverses applications du génie rural ont pris une grande extension et les résultats remarquables obtenus sont dus, sans aucun doute, à une série de mesures ayant pour objet de résoudre, d'un point de vue

nettement agricole, les difficultés techniques, économiques et juridiques que nous avons examinées dans le chapitre précédent.

Sous le nom de « Service des Améliorations », « Service du Génie Rural », « Service de la Culture », les anciens Etats — aujourd'hui les Pays — de l'Allemagne, les Etats issus de l'ancienne monarchie austro-hongroise, le Luxembourg, possèdent depuis longtemps des agriculteurs, des ingénieurs spécialistes munis des connaissances agricoles, techniques et juridiques nécessaires à l'étude et à la conduite des travaux d'améliorations agricoles: irrigations, drainages, assainissements, corrections de cours d'eau, défrichements de terres incultes, réunions territoriales, créations de chemins d'intérêt agricole, adductions d'eau potable, emploi des eaux résiduelles en agriculture.

L'organisation de ces services varie avec chaque pays et l'examen de leurs dissemblances n'offrirait aucun intérêt. Mais ils présentent un certain nombre de caractères communs qui sont, au fond, leurs traits essentiels et que nous nous proposons de mettre en évidence.

L'idée première de ces services paraît appartenir à l'Angleterre. En vue d'encourager les améliorations foncières en Irlande, le gouvernement anglais décida, en 1832, qu'il se chargerait d'étudier et d'exécuter, pour le compte des propriétaires, les projets de drainage et de dessèchement.

Plus tard, en Suède, « douze ingénieurs agricoles, « rétribués par l'Etat, prêtent leur concours à qui le « demande pour dresser des plans de travaux

« d'améliorations : irrigations, drainages, assainissements » (1).

Mais c'est en Prusse que paraît avoir pris naissance le premier corps technique ayant pour objectif le développement des améliorations agricoles. En 1856, furent installées quatre inspections des améliorations. L'extension considérable, donnée aux travaux d'améliorations agricoles, exigea un large développement du personnel et le nombre des inspections dut être porté à trente-six. Le personnel comprend : un cadre supérieur d'ingénieurs et un cadre secondaire de géomètres et de dessinateurs.

En 1914, il y avait dix conseillers, trente-quatre inspecteurs, trente-sept ingénieurs et agents techniques, soixante employés subalternes et un nombre variable d'auxiliaires (deux cents environ).

Au Wurtemberg, depuis une réorganisation datant de 1933, le Service des Améliorations possède un service central avec trois ingénieurs rapporteurs, et des services extérieurs répartis entre dix bureaux de Génie Rural, avec trente-deux agents du cadre supérieur, soixante-treize agents du cadre secondaire et cinquante-huit agents auxiliaires.

Les autres Etats de l'Allemagne ont suivi l'exemple de la Prusse. En Bavière, dans le Grand-Duché de Bade, des Services des Améliorations ont été créés et ont pris une grande extension. Composé d'agents actifs, instruits dans les choses agricoles, ils ont été à la base des pro-

(1) L. FAURE (7, *Améliorations foncières*), page 306.

grès remarquables réalisés par l'agriculture allemande au XIX^e siècle.

Après le traité de Francfort, l'Alsace-Lorraine fut dotée d'un Service des Améliorations pourvu d'un nombreux personnel. Un exemple mettra en évidence les résultats obtenus par ce service: notre loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales de propriétaires resta, légèrement modifiée, en vigueur après l'annexion. Tandis que 1865 à 1870, il avait été créé une seule association dans les départements annexés, il en fut créé deux cent cinquante et une entre 1877 et 1889. Ce fut l'œuvre du Service des Améliorations. L'organisation de ce service a été intégrée, sans modification notable, dans le cadre du Génie Rural français. Dans les départements recouvrés, les ingénieurs du Génie Rural ont des attributions plus étendues que dans le reste de la France (2).

En Bohême — aujourd'hui en Tchécoslovaquie — on nota des résultats du même genre : « Une excellente
« loi sur les eaux de 1869 était restée sans effets nota-
« bles pendant plus de dix ans et cela, pour l'unique
« raison qu'il n'existait pas un corps de praticiens ca-
« pables de mener à bien les entreprises visées par
« elle. Cet organe indispensable fut créé, en 1833, sous
« la forme d'un Bureau Central de Culture placé sous
« la direction du Conseil supérieur de l'Agriculture du
« royaume. » (3).

(2) Voir annexe I : Le service du Génie Rural en Alsace-Lorraine.

(3) L. FAURE (7, *Améliorations foncières*), page 310.

Au Grand-Duché de Luxembourg, on a compris de bonne heure l'intérêt de créer un service spécial, dit Service Agricole, chargé de guider les agriculteurs dans la voie des améliorations culturales. La question, en projet de 1856, fut réglée par une loi du 23 février 1883. Cette loi créa un service dont le personnel, à peine installé, ne put suffire à expédier tous les projets dont il était saisi. Une loi du 9 février 1887 et, plus tard, celle du 6 juillet 1901, réorganisèrent et complétèrent le Service Agricole. Un exemple, analogue à celui que nous avons cité à propos de l'Alsace-Lorraine, fera ressortir l'activité réalisatrice de ce service. Il existe, au Grand-Duché de Luxembourg, une loi du 28 décembre 1883 sur l'association syndicale de propriétaires, dont plusieurs dispositions sont la reproduction littérale de certains articles de notre loi du 21 juin 1865. Dès 1893, soit dix ans après la promulgation de la loi, le Service Agricole avait créé deux cent cinquante deux associations libres ou autorisées. En 1900, le nombre de ces associations était porté à trois cent cinquante-huit. En 1928, il y avait huit cent soixante-dix-neuf associations syndicales, libres ou autorisées, groupant quarante-six mille huit cent cinq adhérents. Toutes ces entreprises de génie rural ont été étudiées, créées et conduites avec un personnel très réduit, puisqu'il comprend actuellement un ingénieur, chef de service, quatre conducteurs de travaux, un chef de bureau, trois employés et quelques dessinateurs.

En Belgique, il existe depuis 1901, au département de l'Agriculture, un service dit de l'Hydraulique Agricole, chargé de promouvoir la création de « Wateringues »

(4), d'assurer la constitution de ces associations, de dresser les projets de travaux et d'en assurer l'exécution. Le personnel comprend des ingénieurs, des conducteurs et des surveillants qui se sont spécialisés dans les travaux d'assainissement (provinces de Luxembourg, de Namur, de Brabant). Mais ils exécutent aussi des irrigations dans la Campine. Ces ingénieurs de l'Hydraulique Agricole sont recrutés parmi les ingénieurs possédant le diplôme légal d'Ingénieur des Constructions civiles.

En 1919, la nécessité de développer les cultures vivrières, dans ce petit pays surpeuplé, a provoqué la création, au sein du département de l'Agriculture, d'un service du Génie Rural (arrêté royal du 6 novembre 1919). Ce service central assume essentiellement un rôle de direction. Les services extérieurs sont constitués, dans chaque province, par un Bureau technique agricole dont les frais de fonctionnement sont assumés, partie par la province, partie par l'Etat (circulaire du 26 juin 1920). Ces bureaux techniques agricoles sont chargés de l'étude et de la surveillance de tous travaux d'amélioration foncière (assainissement des terres humides, mise en valeur des terrains incultes), de la création et du développement des petites industries rurales (laiteries, siroperies, vinaigreries, cidreries, etc.), des constructions rurales, des distributions d'eau, d'électri-

(4) Les wateringues ou watergands sont des fossés d'assainissement (voir note 2 page 131). Ils ont donné leur nom aux associations de propriétaires qui assurent l'exploitation et l'entretien de ces fossés fort nombreux dans la région du littoral flamand.

cité, du développement de la motoculture, etc., etc. Les projets étudiés par les Bureaux provinciaux sont soumis au service central du Génie Rural chaque fois qu'il y a lieu d'engager les finances de l'Etat.

Une station de Génie Rural existe auprès de l'Institut Agronomique de l'Etat, à Gembloux (arrêté royal du 4 septembre 1929).

En Suisse, l'organisation du Génie Rural reflète l'indépendance des Cantons vis-à-vis de la Confédération. Les améliorations foncières y ont pris leur développement vers 1890, mais c'est surtout pendant la guerre de 1914-1918 qu'elles connurent une fortune inespérée. Entourée de belligérants, la Suisse vit décroître sans cesse l'importation des denrées alimentaires dont elle avait besoin. Un effort considérable fut fait pour intensifier la production agricole et, en particulier, pour développer les améliorations foncières. C'est seulement en 1913 qu'un service du Génie Rural fut créé par la Confédération à la Division de l'Agriculture. Il comprenait alors un unique poste de secrétaire chargé de contrôler les projets étudiés par les services cantonaux. Aujourd'hui, ce service est assuré par un ingénieur rural assisté d'un ingénieur rural adjoint. Dans chaque canton, réserve faite de quelques variantes, le Conseil d'Etat a organisé un service du Génie Rural (appelé suivant les cantons: Service des Améliorations, service de l'Agriculture...) qui comprend: un ingénieur rural, chef de service, des ingénieurs ruraux adjoints, des dessinateurs et des secrétaires. L'étude des projets a donc lieu à deux degrés, chaque fois que la Confédération ajoute une subvention à celles des Cantons,

En Hollande, il n'y a pas un Service du Génie Rural unique dont la compétence s'étend à toutes les questions d'améliorations agricoles, mais un ensemble de services isolés s'intéressant chacun à une question particulière. Il existe un Bureau d'assèchement qui étudie les projets de drainage, d'assèchement, d'irrigation et qui dispose d'un personnel d'ingénieurs réparti dans tout le pays. Les réunions parcellaires sont confiées à une Commission Centrale de Remembrement. La création des chemins d'intérêt agricole relève d'autres administrations, soit de l'Etat, soit des provinces. Les questions d'électrification sont étudiées par des Conseillers Industriels et la création d'entreprises coopératives, les laiteries en particulier, sont de la compétence des « Conseillers agronomes ». Mais les Hollandais projettent de créer un service à compétence étendue analogue au Génie Rural français.

Au Danemark, il n'existe pas non plus un service du Génie Rural (5). Le fait caractéristique de l'agriculture danoise, c'est le groupement des producteurs en nombreuses associations qui sont elles-mêmes réunies en fédérations ou « sociétés ». Celles-ci reçoivent des subventions importantes de l'Etat danois. Elles s'assurent le concours de techniciens réputés pour l'étude des projets d'améliorations foncières. Ainsi, la « Société danoise pour la plantation des landes » met en valeur les terres improductives; elle s'intéresse aussi au drainage, à l'assainissement des terrains maréca-

(5) HERTEL. *L'Agriculture au Danemark*. Copenhague 1925 (en français).

geux. La « Société pour la culture des landes » étudie le défrichement des terres incultes. La « Réunion des Laitiers » travaille, comme son nom l'indique, au développement de l'industrie laitière danoise.

En Russie, les travaux de génie rural font l'objet de soins particuliers de la part du gouvernement soviétique. Une organisation très complète de recherches et d'études a été mise au point. En principe, c'est l'Académie des Sciences Agronomiques de Moscou, dite Lénine Académie, qui centralise et dirige les recherches. Deux académies, celles de Tcharkov et de Tiflis lui sont rattachées. Une quinzaine d'instituts de recherches dépendent de ces académies : notamment, l'Institut de mécanisation de l'agriculture, l'Institut d'électrification de l'agriculture. Ces instituts sont largement dotés en personnel et leurs laboratoires paraissent bien équipés. En raison de l'état social en U.R.S.S., il n'est pas possible de définir le nombre des techniciens qui s'occupent des améliorations agricoles. D'après les projets en cours, ils doivent être plusieurs milliers.

L'histoire du Génie Rural aux Etats-Unis d'Amérique est curieuse, car elle se rattache à la mise en valeur d'un pays neuf et elle justifie de façon éclatante, les méthodes prudentes adoptées sur le vieux continent et notamment en France. Partis de principes opposés aux nôtres, partisans résolus du « laisser-faire », les Américains, après un demi-siècle de tâtonnements et d'efforts, sont arrivés à une organisation comparable à celle que les divers Etats de l'Europe avaient déjà adoptée, mais avec un luxe de personnels et de moyens ignorés chez nous. On peut distinguer trois phases dans le dévelop-

pement du Génie Rural aux Etats-Unis. Tout d'abord, c'est ce qu'on appelle la phase individuelle. Les pionniers qui mirent en valeur les territoires de l'Ouest furent abandonnés à eux-mêmes. Ils exécutèrent des améliorations agricoles — notamment des arrosages — dans la mesure de leurs faibles moyens. Ensuite, vient une phase bancaire. Attirés par les résultats favorables obtenus par les agriculteurs isolés, des banquiers offrirent du crédit à qui voulait acheter de la terre, la mettre en valeur, construire des bâtiments, exécuter des améliorations foncières. La colonisation connut une vive impulsion. Mais l'énormité des capitaux engagés, leur faible rémunération à trop longue échéance amenèrent l'effondrement des banques qui s'étaient engagées dans ce genre de spéculation.

C'est alors que commença, avec le XX^e siècle, la phase étatiste ou phase d'agronomie dirigée. Pour sauver la colonisation intérieure, le gouvernement fédéral dut prendre la direction des travaux d'améliorations foncières, notamment des travaux d'irrigation (6). Le

(6) Les organismes que nous examinons dépendent de l'Etat fédéral. Il est un nombre considérable de matières sur lesquelles l'Etat fédéral ne peut ni légiférer, ni gouverner; elles restent le domaine des Etats particuliers. Le pouvoir central n'ayant, en dehors des intérêts très généraux dont il est chargé, que très peu à commander, s'est préoccupé surtout de « servir ». Son prestige et son crédit lui viennent de son utilité. Il s'est attaché à organiser ses ministères en grandes agences d'information et d'assistance. En dehors des services que nous étudions, le département fédéral de l'Agriculture met à la disposition des fermiers une vaste et minutieuse organisation. Le mot d'ordre est: « Use your Government. Utilisez votre gouvernement ». (*Le Temps*, 29 septembre 1929 : Le gouvernement au service des particuliers).

Federal Reclamation act du 17 juin 1902 créa le Reclamation Service, service technique chargé de guider les initiatives privées. Par des méthodes voisines de celles qui ont été suivies en Europe, le Reclamation Service a pu assurer l'irrigation de deux millions d'hectares. Nous verrons plus loin qu'il a d'autres résultats à son actif.

A côté du Reclamation Service qui relève du département de l'Intérieur, il convient de citer la Division des Ingénieurs de l'Agriculture qui dépend du ministère du même nom. C'est un organe de recherche, de propagande, de renseignement pour toutes les questions intéressant les améliorations foncières. Ses ingénieurs sont des spécialistes de la pédologie. Au nombre d'une centaine, ils sont, comme les ingénieurs du Reclamation Service, des fonctionnaires dépendant du Gouvernement Fédéral.

Au Maroc, la Direction de la Colonisation recrute des ingénieurs qui ont reçu une formation identique à celle des ingénieurs du Génie Rural français. Le Service des Aémliorations Agricoles est dirigé par un ingénieur en chef résidant à Rabat. Des ingénieurs et des ingénieurs-adjoints sont répartis sur le territoire: à Fez, à Marakech, etc., et plus tard dans d'autres villes, à mesure que se développera la pénétration française.

Il serait fastidieux de continuer une énumération qui n'aurait d'autre résultat que de confirmer ce qui a déjà été dit: en raison de leurs caractères propres, les améliorations agricoles exigent une étroite collaboration des agriculteurs et de l'Etat. Celui-ci apporte toujours un concours technique efficace à l'aide d'un personnel

d'ingénieurs spécialisés. Quelquefois, il s'y ajoute un concours financier plus ou moins étendu. Mais cette forme de collaboration est secondaire. Les progrès réalisés en matière d'améliorations agricoles sont essentiellement le fruit du concours technique de l'Etat.

La formation des Ingénieurs et les projets étudiés

D'une manière générale, les ingénieurs attachés à ces services reçoivent une instruction appropriée à leurs fonctions. Au début, on s'efforça de spécialiser des ingénieurs des travaux publics dans cette branche si particulière de la technique rurale et on les rattacha aux départements et aux divisions de l'Agriculture, à mesure que ces administrations furent érigées en ministères autonomes.

Mais on s'est vite aperçu que la technique joue un rôle secondaire et que les améliorations agricoles n'ont pas le caractère de travaux d'Etat. Elles doivent être essentiellement basées sur des recherches pédologiques préalables. Ensuite elles doivent faire l'objet d'une active propagande auprès des agriculteurs eux-mêmes. Seuls, des ingénieurs ayant une formation agricole, connaissant les besoins et les possibilités de l'agriculture, peuvent inspirer confiance et réussir dans leur mission. Aussi bien, aux simples services techniques, on a substitué des corps d'ingénieurs ayant reçu une large formation agronomique et technique dans des écoles spéciales ou dans des sections spéciales organisées dans

le cadre des universités ou des grandes écoles d'agriculture (7).

L'admission à ces écoles suppose un ensemble de connaissances correspondant généralement à notre baccalauréat de l'enseignement secondaire. Les études durent de trois à quatre ans et portent sur les sciences agricoles, les mathématiques, les sciences physiques, chimiques et naturelles, le génie rural. Elles sont complétées par des éléments de droit civil et rural et des éléments d'économie politique et d'économie rurale.

C'est en Bavière, en Autriche, en Bohême qu'apparaissent des sections assurant une formation rationnelle des ingénieurs des Améliorations. A l'école supérieure de Vienne, un décret ministériel du 15 juin 1883 créa une section spéciale de génie rural où un programme complet d'enseignement est développé en six semestres. Les cours portent sur toutes les branches des mathématiques, des sciences physiques, chimiques et naturelles, sur l'électrotechnique, la géodésie et la topographie, l'agriculture, les améliorations foncières, le génie civil, le droit rural et l'économie rurale.

Depuis lors, l'enseignement et les recherches ont été largement développés en Allemagne à la fin du XIX^e siècle et au commencement du XX^e. Les instituts les plus connus sont ceux de Berlin, de Breslau, où l'on étudie les propriétés des sols, leurs relations avec l'assainissement, le drainage et l'irrigation. Ces instituts

(7) Il existe aussi dans certains pays des écoles pour la formation du personnel secondaire.

sont annexés à des universités (Königsberg, Breslau) ou à des écoles d'agriculture (Berlin, Bonn).

Le remembrement, qui a été réalisé sur une très grande échelle dans tous les Etats de l'Allemagne, grâce à des organismes spéciaux dits Commissions générales, a nécessité la création d'un enseignement spécial pour la formation des géomètres ruraux. Avant-guerre, la seule académie de Bonn-Poppelsdorf avait plus de deux cents étudiants en Kulturtechnik et Géodésie.

C'est une formation de ce genre qui est donnée aux ingénieurs ruraux suisses par une section de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. L'école du Génie Rural dépendant de cet institut a été créée en 1888. La durée des études est de sept semestres. Le programme de l'enseignement comprend l'étude des sciences mathématiques et physiques. Des cours spéciaux introduisent aux conditions de l'exploitation agricole et des cultures principales. Les sciences naturelles sont représentées par la géologie, la pétrographie, la botanique. Des cours de génie civil, d'hydraulique appliquée et agricole, d'améliorations foncières, de constructions rurales et alpestres complètent la formation de l'ingénieur rural. Les examens ont lieu durant le huitième semestre et comportent des interrogations écrites (mathématiques, géométrie descriptive, économie rurale, géologie, statique graphique, etc.), des interrogations orales (mensurations, remaniements parcellaires, droit civil, économie politique, etc.) et des travaux pratiques (levés topographiques, établissements de projets). L'ingénieur rural peut ajouter à son

diplôme celui de géomètre du registre foncier, car on désire que les ingénieurs chargés des améliorations agricoles soient en même temps chargés des mensurations parcellaires.

L'étude des propriétés des sols est faite dans un laboratoire installé en 1924. Des recherches sont poursuivies notamment sur la perméabilité des terres.

Au Danemark, les ingénieurs attachés aux Sociétés sont généralement recrutés à l'Institut Royal Vétérinaire et Agronomique de Frédéricsberg, près de Copenhague. L'enseignement a été mis au niveau de la moyenne des fils de cultivateurs. Mais des cours de perfectionnement, dits cours spéciaux pour licenciés, sont d'un niveau élevé et s'adressent à une élite.

Aux Etats-Unis, la plupart des Etats possèdent une université ou collège qui, à l'exemple du Iowa State College of Agriculture and Mechanic Arts, contient une division de génie rural. Il est intéressant de signaler le soin avec lequel les Américains forment leurs Ingénieurs de l'Agriculture. Ces ingénieurs constituent une élite parmi les techniciens, de niveaux si divers, des Etats-Unis. La variété des connaissances qu'il leur faut acquérir en génie civil et rural, en agronomie, en électrotechnique, les oblige à prolonger leurs études plus longtemps que les autres ingénieurs étroitement spécialisés. Ces études sont mises sur le même plan et durent cinq ans. Les heures d'enseignement se répartissent ainsi: sciences générales, 29 %; sciences de l'ingénieur, 33 %; génie rural, 17 %; agronomie, 21 %. Les étudiants, après une année d'études prati-

ques, obtiennent le titre de Master of Science in Agricultural Engineering (M. S. A. E.).

Il convient de mentionner les nombreuses stations de recherches agronomiques s'occupant plus particulièrement, les unes d'irrigation ou d'assainissement, les autres de lutte contre l'érosion ou de mécanisation de l'agriculture ou encore d'organisation des fermes.

Le Reclamation Service possède aussi des centres de recherches à Washington et à Denver, dans le Colorado. La Division des Ingénieurs de l'Agriculture utilise les stations de recherche que nous venons de citer, mais elle possède aussi ses propres stations: la station de Fort-Collins, dans le Colorado, étudie l'évaporation de l'eau et son infiltration dans le sol, les stations de Saint-Paul (dans le Minnesota) et de Washington, sont spécialisées dans le drainage.

En U.R.S.S., un Institut des Améliorations Agricoles a été fondé en 1923. Il comprend un certain nombre de bureaux ou stations (irrigation, drainage, mécanisation, etc.). De nombreux chercheurs y travaillent les questions à l'ordre du jour.

Tous les services d'améliorations agricoles, que nous venons de passer en revue, ont été essentiellement, à l'origine, des services d'aménagement agricole des eaux. Ils avaient pour premier devoir de favoriser l'emploi judicieux de l'eau en agriculture et de protéger les sols cultivés contre l'excès d'humidité. A cet effet, les ingénieurs avaient pour mission principale d'étudier au point de vue agricole, la région qui leur était assignée, afin de donner l'impulsion nécessaire aux entre-

prise d'irrigation, de drainage, d'assainissement, de dessèchement des marais, de régularisation des cours d'eau. L'étude technique étant au point, il appartenait à l'ingénieur de provoquer la formation d'un syndicat hydraulique et d'assurer la mise en œuvre des moyens juridiques offerts par la loi, au moyen de conférences faites aux agriculteurs intéressés. Au fond, c'est le point capital de la tâche des ingénieurs : il faut savoir convaincre. Si le syndicat est constitué, l'ingénieur chargé de l'affaire, aidé de son personnel subalterne, assure la conduite des travaux et plus tard leur entretien. Enfin, les diverses instructions font un devoir aux ingénieurs de renseigner les administrations locales sur toutes les questions d'améliorations agricoles et de collaborer à l'instruction de la population rurale.

La confiance que ces services surent acquérir justifie un long développement de leurs attributions. De plus, sous la pression de la crise agricole qui sévit à la fin du XIX^e siècle, et pour arriver à un abaissement des prix de revient, les gouvernements envisagèrent une extension de la notion d'améliorations foncières : il s'agissait, cette fois, d'aménager le cadre même de l'activité agricole en procédant à des remaniements et à des réunions parcellaires. Tous les pays de l'Europe centrale et septentrionale entreprirent la tâche de remembrer la propriété foncière. Cette œuvre fut poursuivie, soit par les divers services d'améliorations agricoles, soit par des Commissions générales fonctionnant en accord avec ces services.

« On comprend sous ce nom (remembrement), la
« mise en commun par l'administration, avec le consen-

« tement d'une majorité d'intéressés variable avec les
« divers pays, d'une certaine surface où le morcelle-
« ment ne permet qu'une exploitation imparfaite, puis
« une nouvelle distribution de cette surface exécutée
« de façon à réduire le morcellement dans la mesure
« du possible et à permettre à chaque propriétaire
« l'accès sur un chemin d'exploitation » (8).

L'idée des réunions territoriales est d'origine française. Au XVIII^e siècle, des exemples ont été réalisés en France bien longtemps avant que d'autres pays ne s'engageassent dans cette voie. L'idée passa au Danemark, puis en Allemagne où les réunions territoriales ont joué un rôle capital dans le développement de l'agriculture. « Les réunions parcellaires ont été, en
« effet, la source et la cause première d'une quantité
« illimitée d'améliorations agricoles, au premier rang
« desquelles il convient de citer la création de tout un
« réseau de chemins et de fossés d'assainissement. Elles
« ont déterminé un très grand nombre d'irrigations, de
« drainages et d'endiguements de cours d'eau exécutés
« toutes les fois que les circonstances s'y prêtaient; à
« leur occasion, de grandes surfaces incultes ont été
« défrichées, des marais ont été assainis, des méthodes
« de culture ont été perfectionnées, des plantes nouvel-
« les ont été indiquées aux agriculteurs. Les résultats
« obtenus au point de vue cultural ont été si considé-
« rables, qu'en certains Etats elles sont devenues, avant
« tout, un prétexte d'améliorations agricoles, le mor-
« cellement qu'elles sont destinées à faire disparaître

(8) L. FAURE. (7, *Améliorations foncières*), page 318.

« ne pouvant guère être réduit de plus d'un tiers » (9).

Il est juste de reconnaître que ces remarquables résultats ont été obtenus à la faveur de méthodes qu'il serait difficile d'acclimater en France. « Armées d'un « pouvoir presque dictatorial (ceci s'applique surtout « à la Prusse), pouvant disposer à leur gré des proprié- « tés qui leur sont confiées, n'étant arrêtées par aucune « des entraves légales qui rendent quelquefois si diffi- « ciles à appliquer les lois sur les syndicats hydrauli- « ques,, même les plus larges et les mieux conçues, les « autorités chargées des réunions territoriales peuvent, « en outre, opérer de façon très économique » (10). En effet, les frais d'études topographiques nécessités par une réunion territoriale et par une amélioration agricole se confondent, les dépenses consécutives à l'acquisition des terrains pour l'exécution des travaux d'irrigation, de drainage, de chemins n'existent plus. Enfin, si l'on mène, de front avec les réunions territoriales et les améliorations agricoles, la réfection du cadastre, les frais de travaux topographiques se réunissent sur les trois objets en vue desquels ils sont exécutés. Les autorités chargées de réaliser le remembrement sont des Commissions Générales, organes administratifs possédant un très nombreux personnel. On estimait, avant-guerre, qu'il y avait, en Allemagne, plus de neuf cent cinquante géomètres occupés à ces travaux de réunions parcellaires.

(9) L. FAURE (7, *Améliorations foncières*), page 319.

(10) L. FAURE, 7, *Améliorations foncières*, page 319.

Il convient de noter, qu'en règle générale, les majorités exigées pour la création des syndicats sont relativement faibles: en Prusse, pour exécuter une réunion territoriale et les améliorations foncières connexes, il suffit d'une majorité composée des propriétaires de plus du quart de la superficie, payant plus du quart du produit net de l'impôt foncier.

En Suisse, depuis la création des services d'ingénieurs ruraux, le remembrement a connu d'importantes réalisations. Certaines régions, comme le Jura, les Grisons, le Tessin, le Valais sont excessivement morcelées. Dans le Tessin, en particulier, on note des communes où l'on compte jusqu'à cent parcelles par hectare. Aussi bien, longtemps avant l'intervention d'une législation fédérale, certains cantons avaient mis en vigueur des dispositions facilitant les réunions parcellaires: toutes ces lois posaient le principe de la contrainte d'une minorité opposante quand certaines conditions de majorité étaient réunies. Ces dispositions ont été étendues à l'ensemble des cantons et l'article 703 du Code civil suisse prévoit l'exécution du remaniement parcellaire, quand la décision est prise par les deux tiers des intéressés réunissant la moitié de la superficie. Il convient de noter que certains cantons, Vaud entre autres, ont appliqué ces dispositions aux terrains à bâtir.

C'est ainsi que de 1884 à 1931, il a été exécuté, en Suisse, cinq cent quarante-sept projets de remembrement intéressant 62.708 hectares. La dépense atteint quarante et un millions de francs suisses, soit une

moyenne de sept cents francs suisses par hectare (11).

Au Luxembourg, le Service Agricole a utilisé la loi du 28 décembre 1883 sur les associations syndicales de propriétaires pour exécuter quelques projets de remembrement, notamment à Etelbrück, à Echternach, etc... De même qu'en France, la nécessité s'est révélée de forger un outil juridique plus adéquat à ce genre d'opérations: un projet de loi est à l'étude qui s'inspire de la loi française du 27 novembre 1918, dite loi Chauveau.

Autres exemples d'entreprises de génie rural

A côté de l'hydraulique agricole, et des réunions territoriales, les divers services d'améliorations agricoles s'occupent de l'alimentation des communes en eau potable, chaque fois que l'intérêt de l'agriculture est engagé. Le défrichement, la mise en exploitation des terrains incultes rentrent également dans les attributions de ces services et de grands travaux ont été accomplis dans le nord de la Prusse et dans les tourbières du Hanovre.

Une autre amélioration très en faveur consiste dans la création de chemins d'exploitation. En général, ces chemins sont tracés à l'occasion de réunions territoriales qui sont, à vrai dire, le procédé le plus commode

(11) La dépense d'un remembrement français varie de 200 à 250 francs par hectare remembré (non compris les dépenses afférentes aux améliorations foncières connexes : création de chemins, fossés d'assainissement, etc...).

pour asseoir logiquement un réseau de chemins d'intérêt agricole. Mais il arrive que ces réunions sont impossibles ou inutiles. Dans ce cas, les ingénieurs essaient de constituer des associations syndicales de propriétaires, libres ou autorisées, qui ont pour unique objet la création de ces chemins.

Dans certains pays, au Luxembourg notamment, le Service Agricole qui fait peu de remembrement, a établi, en revanche, un important réseau de chemins d'exploitation. Dès 1893, c'est-à-dire dix ans après sa création, il y avait cent quarante associations syndicales autorisées et trente associations libres pour la construction de ces chemins. Aujourd'hui, ces associations sont encore plus nombreuses et elles ont permis, à la date du 31 décembre 1928, la construction de près de 2.800 kilomètres de chemins agricoles desservant 61.300 hectares de terrains, pour une dépense de 6.700.000 francs belges dont 2.500.000 ont été payés par l'Etat.

Grâce à ces associations syndicales, le Service Agricole a pu également assainir ou irriguer des surfaces importantes. Depuis sa création jusqu'à la fin de 1928, il a été irrigué, au Luxembourg, près de 1.500 hectares de terrains. En même temps, 610 kilomètres de cours d'eau ont été redressés.

Ces chiffres sont peu de chose à côté de ceux dont le Reclamation Service américain peut s'enorgueillir. Jusqu'à l'année 1933, ce service a étudié 175 grands projets comportant la construction de 55 barrages-réservoirs opérant une retenue totale de 19 milliards de mètres cubes d'eau. De plus, 51 barrages de déri-

vation et 27.000 kilomètres de canaux ont permis l'irrigation de 778.000 hectares de terres et ont complété l'arrosage de 600.000 autres hectares. Si l'on ajoute à ces surfaces celles qui furent irriguées antérieurement à la création du Reclamation Service, on obtient un total de 5 millions d'hectares convenablement arrosés et parfaitement mis en valeur. Ce gain trop rapide pèse lourdement sur l'économie américaine: c'est une des causes de la crise actuelle. Pour aboutir à ce résultat, le Reclamation Service a engagé des dépenses de l'ordre de 200 millions de francs par an (12).

En U. R. S. S., on en est encore à la phase des études. Mais l'importance des travaux ne le cède en rien à celle des travaux américains. L'Institut des Améliorations Agricoles se propose de drainer ou d'assainir 58 millions d'hectares de terres; les travaux sont exécutés déjà sur un million d'hectares. Quant à l'irrigation, elle pourra s'étendre sur 320 millions d'hectares en Asie Centrale, en Transcaucasie, en Crimée. En 1933, 600.000 hectares étaient déjà irrigués, notamment en vue de la culture du coton.

Dans certains pays, les constructions rurales sont l'objet d'un soin tout particulier de la part des services

(12) Le Reclamation Service a étudié et réalisé, pour le compte de l'Etat Fédéral, d'importants travaux à la fois grandioses et coûteux. Il termine actuellement le barrage Hoover, le plus haut du monde (220 mètres de hauteur), qui permettra d'alimenter une usine hydroélectrique de 660.000 chevaux. Il coûtera 3 milliards de francs.

A l'origine, la vente des terrains irrigués devait couvrir toutes ces dépenses. Mais l'Etat Fédéral dut accorder ces délais de paiement très longs, de telle sorte que c'est le budget fédéral qui finance la plus grande partie de ces travaux,

d'améliorations agricoles. Au Luxembourg, le Service Agricole étudie gratuitement les plans et devis des bâtiments d'exploitation, des hangars et des fosses à fumier (13).

Il en est de même en Suisse. Tout en évitant des dépenses inutiles, mais sans jamais consentir d'économies mal comprises, les ingénieurs ruraux proposent des plans de bâtiments adaptés à une conduite rationnelle de l'exploitation agricole. Quand l'agriculteur constate que des bâtiments sont anciens ou insuffisants pour loger ses récoltes, il s'en remet à l'ingénieur rural pour les transformer ou les affecter à d'autres besoins et pour construire des bâtiments neufs. Cette dernière solution, qui permet de déplacer le centre de l'exploitation, est fréquemment employée par les intéressés.

Telles sont les améliorations agricoles essentielles dont les divers services du Génie Rural cherchent à assurer le développement.

En règle générale, le personnel des ingénieurs est mis gratuitement à la disposition des syndicats, des communes, quelquefois des particuliers. Dans certains cas, le concours financier de l'Etat s'ajoute au concours technique. Mais le prêt gratuit du personnel est la forme habituelle par laquelle ces Etats interviennent

(13) Le Service Agricole a créé de nombreuses associations syndicales ayant pour objet l'alimentation en eau des parcs à bétail: cette alimentation est faite à l'aide de branchements connectés sur les conduites communales d'adduction d'eau potable. Le Service Agricole est également chargé de la constitution des associations agricoles organisées par les lois des 27 mars 1900, 6 août 1921: ces lois donnent la personnalité civile aux associations d'élevage et aux associations horticoles.

en matière d'améliorations agricoles; ainsi, aux Etats-Unis, dans tous les cas où les travaux ne sont pas exécutés pour son compte, l'Etat fédéral, pas plus que les Etats particuliers, n'a jamais songé à verser une subvention, si minime soit-elle.

Par contre, au Danemark, les sociétés qui s'intéressent à des titres divers aux améliorations agricoles, ajoutent à leur concours technique, des encouragements financiers variables. En Suisse, des subventions sont accordées par les Cantons, auxquelles s'ajoutent d'autres subventions accordées par la Confédération (14). Au Luxembourg, l'Etat accorde également des subventions : celles-ci s'élèvent, en général, au tiers des dépenses ; d'autre part, une loi du 8 avril 1930 a créé un fonds spécial destiné à procurer aux associations syndicales des prêts au taux de 2 % : une première tranche de 20.000.000 frs belges a été prêtée et la crise actuelle n'a pas permis de constituer une deuxième tranche.

Partout où ils ont été créés, ces services d'améliorations agricoles ont été des facteurs essentiels du progrès agricole. Tant par la confiance qu'ils ont su inspirer que par leur valeur professionnelle, les agents de ces services sont devenus les conseillers de tous les instants des communes, des particuliers et des diverses administrations. En un mot, ils ont puissamment contribué au développement de la prospérité et de la richesse publiques, partout où il leur a été ouvert un

(14) E. DISERENS : Les travaux d'améliorations du sol et d'aménagement de la propriété foncière en Suisse. (Zurich 1932).

champ d'activité. « Ils contribuent à mettre un frein, « écrit le Professeur Diserens, de Zurich, à la dépopulation des campagnes, à limiter, dans la mesure du « possible, cet afflux qui envahit et congestionne les « villes et, par ce fait même, à maintenir entre l'agriculture, d'une part, et l'industrie de l'autre, un état « d'équilibre qui est le plus sûr garant de la prospérité « du pays. »

A la fin du siècle dernier, à la suite d'une enquête menée dans les divers Etats de l'Europe centrale, le Gouvernement français décida, à son tour, de créer un Service des Améliorations Agricoles. Ce fut l'objet du décret du 27 janvier 1903. Dans quelles conditions ce service fut-il créé ? Quelle est son organisation ? Comment fonctionne-t-il ? C'est ce qu'il convient d'examiner maintenant (15).

(15) Bien qu'elles n'aient que peu de ressemblances avec les améliorations agricoles, il n'est pas possible de passer sous silence, dans cette étude, les « bonifications » italiennes. Un trait essentiel caractérise ces entreprises : elles ont été placées par le gouvernement fasciste sur le plan national, car elles sont la conséquence de besoins qui intéressent le pays tout entier.

Elles ont été étudiées par M. A. DAVID, ingénieur du Génie Rural, dans son ouvrage « *La politique agraire de l'Italie. Les Bonifications* » (Imprimerie Nationale, 1931). Voici quelques extraits qui définissent les bonifications : «pour cause déterminante de la bonification, nulle part, n'apparaît la considération purement économique que l'amélioration foncière est une « opération payante. Bien plus, la fin extra-économique est souvent proclamée. Citons, au hasard, le promoteur de la bonification intégrale : les calculs économiques sont impuissants à « donner l'impulsion à la bonification intégrale ;... il ne s'agit « pas de faire un bilan entre les valeurs créées et les dépenses « d'établissement et il faut employer les capitaux dans les bonifications et dans les transformations foncières, même si elles « produisent un revenu plus bas que celui réalisé dans les « autres emplois... »

CHAPITRE III

La solution française

Le Service du Génie Rural

Les questions que soulève tout problème d'amélioration agricole furent aperçues en France en même temps qu'à l'Etranger, notamment dans les pays de l'Europe centrale. Le premier mouvement du législateur français fut de fournir, aux populations rurales, l'instrument juridique capable de leur apporter la solution de ces problèmes. C'est l'objet de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales de propriétaires (1).

Que cette loi n'ait pas eu, d'abord, tout l'effet qu'on pouvait en attendre et qu'elle ait reçu peu d'applications, il ne faut pas s'en étonner. Les populations à qui elle s'adressait n'étaient pas préparées à en tirer profit.

(1) Cette loi, limitée aux entreprises d'améliorations agricoles, fut étendue par la loi du 22 décembre 1888 aux travaux d'assainissement urbain. Des modifications importantes lui ont été apportées par le décret du 21 décembre 1926 rendu en application de la loi du 3 août 1926.

D'autre part, elle laissait subsister les difficultés d'ordre technique, juridique ou financier propres à tout problème d'amélioration agricole. Des cultivateurs ne sont guère en état de dresser un projet, de dessiner sur un plan le périmètre des terrains à faire entrer dans l'association, d'établir le devis des travaux, le projet des statuts de l'association, avec l'indication des voies et moyens destinés à couvrir la dépense et au besoin à l'amortir. La bonne volonté ne suffit plus. Il faut posséder des connaissances spéciales, que seules les études préalables et une longue expérience peuvent donner. Aussi bien, l'on ne peut aboutir dans cet ordre d'idées, que si l'on dispose de praticiens capables d'étudier l'affaire sous tous les angles et de résoudre toutes les difficultés qu'elle comporte.

Les Origines .

Le Ministère de l'Agriculture (2) fut créé par un

(2) On peut faire remonter les origines du Ministère de l'Agriculture à un arrêt du Conseil en date du 26 juin 1700, par lequel Chamillart, contrôleur général des Finances, obtenait de Louis XIV la création d'un conseil général du commerce, point de départ d'une administration spéciale de l'agriculture, des manufactures et du commerce. L'action de cette nouvelle administration fut soutenue efficacement par les successeurs de Chamillart : Desmarest, Trudaine, Bertin, Turgot, Loménie de Brienne. Elle bénéficia aussi de la propagande littéraire faite en faveur de l'agriculture par les Encyclopédistes et par les Physiocrates. Tombée en léthargie sous la Révolution, l'administration de l'agriculture fut réorganisée par le Premier Consul et connut une période féconde en résultats heureux. C'est en 1831 que l'administration de l'agriculture fut érigée en direction et rattachée au Ministère de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux Publics.

décret du 14 novembre 1881. Ce même décret faisait passer au nouveau ministère le Service de l'Hydraulique Agricole qui, jusque-là, ressortissait au département des Travaux Publics (3). On se proposait d'assurer ainsi une protection plus efficace aux intérêts agricoles, trop souvent sacrifiés à ceux de l'industrie ou de la navigation intérieure. Enfin, en donnant une impulsion plus vive aux entreprises d'améliorations agricoles, on avait l'espoir de combattre la crise qui sévissait à l'époque.

Des rapports présentés au Ministère de l'Agriculture, quelques années plus tard, laissent à penser que les espérances fondées sur le nouvel état de choses n'avaient pas été toutes réalisées. En face de ce qui avait été fait à l'étranger, grâce à un effort considérable, les résultats obtenus en France apparaissaient

(3) Le service hydraulique est une création de la 2^e République. Le gouvernement engageait l'administration à se consacrer « à « de grandes œuvres d'utilité agricole, telles que l'aménagement « de canaux d'irrigation, de limonage ou de colmatage, la régularisation et le bon aménagement des cours d'eau, la création « de réservoirs artificiels, l'emploi des eaux soit comme moteur hydraulique, soit comme agent fertilisant, enfin le dessèchement « des marais et la destruction des étangs insalubres. » Dans ce but, un arrêté du 16 novembre 1848 créa, dans chaque département, un service spécial hydraulique, sous les ordres de l'ingénieur en chef, qui avait pour attributions : l'instruction de toutes les affaires relatives à la réglementation des usines, la régularisation et l'endiguement des cours d'eau; les études et les travaux de dessèchement, de colmatage, de réservoirs et de tous autres travaux ayant pour but d'assurer le bon emploi des eaux (en conciliant les intérêts de l'agriculture et ceux de l'industrie), la fixation des dunes, les conquêtes des lais et relais de mer, le contrôle et la direction des travaux publics d'utilité agricole exécutés soit par des propriétaires, soit par des associations syndicales, soit par des concessionnaires avec ou sans subventions du Trésor, des départements ou des communes.

insignifiants. La cause de notre infériorité n'était pas imputable à notre législation: les moyens juridiques utilisés à l'étranger étaient comparables aux nôtres, quand ils n'étaient pas identiques. L'on ne pouvait pas non plus incriminer le tempérament du paysan français. Sa bonne volonté était manifeste: un exemple récent venait de montrer tout le parti qu'il avait su tirer de la loi si libérale du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. Mais nous l'avons dit, les projets d'améliorations agricoles soulèvent des difficultés de différents ordres que la paysan, livré à ses seuls moyens, est, le plus souvent, impuissant à résoudre. Il lui faut un conseiller, presque un guide, à la fois technicien, juriste, économiste et, par-dessus tout, bien au courant des besoins de l'agriculture. Ce personnel de conseillers restait à créer. Les agents passés d'un département ministériel dans un autre, à la faveur d'un simple décret, n'avaient pas acquis, pour autant, une formation propre à leur permettre de jouer le rôle nouveau auquel on les appelait. L'exemple fourni par l'étranger, et confirmé par l'expérience, n'avait été suivi qu'en partie: on avait créé le service, mais on n'avait pas créé les agents capables de l'assurer. Le Service de l'Hydraulique Agricole, malgré la haute valeur d'un personnel essentiellement formé à l'exécution des grands travaux publics, n'était pas préparé à ses nouvelles fonctions. Faute d'une formation agricole préalable, il ne voyait dans toute amélioration que le côté purement technique: il n'en saisissait pas le caractère agricole et humain.

Il fut décidé, pour remédier à cet état de choses,

de réorganiser le Service de l'Hydraulique Agricole, d'élargir son cadre et de compléter ses moyens d'action. Ce fut l'objet du décret du 27 janvier 1903 portant création du Service des Améliorations Agricoles (4).

Le développement du nouveau service

Ce nouveau service qui, à l'origine, secondait le Service de l'Hydraulique Agricole, devait être composé d'agents offrant, quant aux entreprises de génie rural, toutes les garanties nécessaires: instruction technique étendue jointe à une forte éducation agricole.

Le Ministre de l'Agriculture assignait, comme but essentiel à ce nouveau service « l'ensemble des travaux
« qui peuvent être exécutés par des cultivateurs isolés
« ou des associations syndicales, en vue d'augmenter
« d'une manière permanente la production de leurs
« fonds et de permettre une meilleurs utilisation de
« ces fonds et de leurs produits » (décret du 27 janvier 1903). Pour reprendre une expression actuelle, le Service des Améliorations Agricoles abordait le problème de l'équipement de la terre, problème très vaste, aux aspects les plus divers, et dont la réalisation commen-

(4) Le Service des Améliorations Agricoles qui dépendait de la Direction de l'Agriculture et des Améliorations Agricoles fut rattaché à la Direction générale des Eaux et Forêts, par un décret du 21 octobre 1911, réglant la répartition des attributions administratives du Ministère de l'Agriculture entre les différents services. Actuellement le Génie Rural dépend de la direction des Eaux et du Génie Rural. (Décrets du 8 octobre 1930 et du 9 août 1931).

cée avec des moyens limités se poursuit de nos jours, suivant un rythme de plus en plus accéléré, grâce à des moyens sans cesse accrus.

Les débuts du nouveau service furent modestes: il est vrai qu'il était difficile de recruter immédiatement un personnel nombreux et spécialisé (5). Un certain nombre d'ingénieurs furent répartis sur le territoire, ayant reçu pour mission d'étudier, à titre gratuit, les projets intéressant les entreprises de génie rural, c'est-à-dire : provoquer, au besoin, la formation d'associations syndicales de propriétaires, guider les agriculteurs dans les diverses phases que comporte la constitution de ces associations, exécuter sur le terrain les opérations topographiques nécessaires, rédiger les devis et mémoires descriptifs, surveiller l'exécution des travaux. Enfin, un personnel d'inspection avait pour rôle essentiel de contrôler l'activité des ingénieurs, d'examiner les projets dressés par eux, de coordonner leur action à travers le territoire (6).

Au bout de très peu de temps, le nouveau service fut très apprécié des agriculteurs. L'on put enregistrer, comme on l'avait fait à l'étranger, un nombre considé-

(5) Le corps des agents des Améliorations Agricoles fut constitué et organisé par un décret du 5 avril 1903.

(6) Un arrêté du 22 juillet 1903 tenta d'établir une collaboration entre le nouveau service et les professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture. Ceux-ci avaient notamment pour mission de rechercher et de signaler aux ingénieurs des améliorations agricoles les entreprises susceptibles d'être exécutées. Cette collaboration ne donna pas, à l'époque, de résultats notables. Elle se poursuit aujourd'hui sous une autre forme beaucoup plus fructueuse, entre les ingénieurs du Génie Rural et les Directeurs des Services Agricoles.

nable de demandes de concours, à tel point que le personnel, complètement débordé, dut être porté à 50 agents, inspecteurs et ingénieurs (décret du 12 mai 1910 portant réorganisation du Service des Améliorations Agricoles).

A la veille de la dernière guerre, ces cadres se révélaient insuffisants et, malgré le dévouement des ingénieurs, un grand nombre de projets demeuraient en souffrance.

Les événements qui se déroulèrent de 1914 à 1918 placèrent, au premier plan, toutes les questions concernant l'agriculture. L'expérience venait de mettre en évidence l'importance du ravitaillement en vivres du pays, ainsi que l'intérêt qui s'attachait à tirer des ressources nationales le maximum de rendement. Pour assurer cette évolution, il convenait d'élargir le rôle jusque-là dévolu au Service des Améliorations Agricoles. Les applications possibles de l'électricité à la campagne se précisaient; le Parlement venait de donner le jour à la loi sur le remembrement de la propriété rurale (loi Chauveau du 28 novembre 1918); enfin, après la victoire, il fallait reconstituer les villages et les fermes du Nord et de l'Est de la France.

Un décret du 26 décembre 1918 décida que le Corps des Améliorations agricoles prendrait le nom de « Corps du Génie Rural ». Le personnel du Corps était limité à deux inspecteurs généraux et à quatre-vingt-six ingénieurs en chef et ingénieurs. Enfin, il était créé un cadre secondaire analogue à celui qui existait auprès des Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées. Ainsi

le personnel supérieur pouvait se consacrer plus spécialement à un travail d'initiative, de coordination et de contrôle; le personnel secondaire demeurant essentiellement chargé des travaux d'étude sur le terrain ou de la confection matérielle des projets.

Aussi bien, il est apparu au bout de quelques années, que ce travail d'initiative, de coordination et de contrôle devait former l'élément essentiel de l'activité du Génie Rural.

Il existe, en effet, à la campagne, des ressources insoupçonnées d'énergie, de volonté et d'aspiration vers le progrès scientifique, économique ou social. Le paysan français est un observateur doué de bon sens et il a généralement l'intuition de ce qu'il faut faire pour perfectionner ses méthodes de travail ou les conditions de son existence; mais il ne sait pas ou il n'ose pas toujours traduire ses sentiments dans le domaine des actes positifs, soit qu'il manque d'instruction — ce qui est de moins en moins fréquent — soit qu'il craigne d'éveiller les soupçons, voire les railleries de ses voisins. Le paysan français, qui a par ailleurs tant de qualités, possède parfois un défaut bien gênant: c'est un individualiste farouche. Que l'un d'eux apporte une idée neuve, logique, dont la mise en pratique serait profitable à tous, loin de récolter des encouragements et une aide efficace, il se heurtera quelquefois à une hostilité plus ou moins déclarée, dès l'instant où il faudra unir les efforts de chacun pour aboutir.

Est-ce à dire que toute œuvre d'ensemble soit impossible à la campagne? Certainement non et les nombreuses associations syndicales ou sociétés coopératives,

les nombreux syndicats de communes qui existent aujourd'hui en France apporteraient, si c'était nécessaire, le démenti le plus net à une telle proposition. Mais si des œuvres d'intérêt collectif ont pu être mises au point et réalisées c'est que, la plupart du temps, une tierce personne, possédant la confiance de tous, tant par ses connaissances techniques que par son désintéressement, a pu intervenir, exposer en termes clairs ce que tout le monde sentait confusément, traduire les éléments du projet en quelques chiffres simples, préciser les formalités administratives à remplir ou les difficultés juridiques à résoudre, exposer en peu de mots le bilan financier de l'opération. Alors, la crainte des uns, la méfiance des autres se dissipent. Que cette tierce personne donne l'assurance que l'affaire, une fois lancée, elle en suivra l'exécution jusqu'au bout, alors elle mobilisera autour d'elle toutes les bonnes volontés.

D'autre part, il a semblé que pour beaucoup de projets, l'exécution des études, tant sur le terrain qu'au cabinet, pouvait être confiée à des entrepreneurs privés : ingénieurs, architectes ou géomètres. Il existe, dans ces corporations, des ressources considérables de savoir technique et de pratique professionnelle qu'il était intéressant de mettre en valeur. Plutôt que de développer un personnel d'Etat travaillant concurremment avec ces entrepreneurs privés, il a paru préférable de les utiliser et d'établir une collaboration profitable à tous. Du point de vue purement technique, les projets étudiés par le Génie Rural sont généralement simples et font appel à des connaissances scientifiques assez répandues; il suffira de veiller soigneusement que

l'homme de l'art chargé de l'étude la poursuive conformément aux besoins de l'agriculture (7).

Un décret du 10 juillet 1926 (8) élargit le cadre supérieur du Génie Rural — initiative, coordination et contrôle — aux dépens du cadre secondaire — exécution, surveillance —.

Ce décret vise au-delà d'une simple réorganisation du service du Génie Rural. C'est l'affirmation d'une doctrine. Les ingénieurs du Génie Rural auront essentiellement pour devoir d'étudier dans leur ensemble les problèmes d'améliorations agricoles, de proposer des solutions et des plans d'exécution suivant un programme logique, de persuader les intéressés, particuliers ou communes, de l'intérêt qui s'attache aux améliorations étudiées et à leur réalisation suivant le programme exposé. Si le projet est adopté, les ingénieurs en contrôleront l'exécution pour s'assurer, notamment, qu'elle demeure dans le cadre tracé par leurs soins. Aux entrepreneurs d'études privés (ingénieurs, géomètres, architectes), incombera la tâche de préciser, dans leurs détails, les projets à exécuter suivant le programme établi par les ingénieurs du Génie Rural, ou sous leur contrôle.

Cette manière de procéder présente des avantages certains. Outre ceux que nous avons déjà signalés, la collaboration des ingénieurs de l'Etat et des techniciens privés permet à tout moment de limiter le personnel d'étude aux besoins à satisfaire. D'autre part, elle éta-

(7) Voir plus haut page 16.

(8) Modifié par un décret du 8 octobre 1931.

blit entre les deux catégories de techniciens des échanges de vues profitables aux uns et aux autres. Par les relations sans cesse renouvelées qu'ils entretiennent avec les représentants les plus divers de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, les ingénieurs du Génie Rural acquièrent une formation générale peu commune chez les techniciens. Ils sont parfaitement au courant des progrès de la technique moderne et nul n'a jamais pu leur reprocher de demeurer accrochés à des méthodes de travail périmées.

L'intervention du Génie Rural. Les formalités

Le succès rencontré à l'étranger par le personnel des divers services d'améliorations agricoles tenait, en grande partie, à sa parfaite connaissance des besoins de l'agriculture. Aussi bien, lorsque fut créé, en France, le Service des Améliorations Agricoles — aujourd'hui le Service du Génie Rural — il fut entendu que le personnel serait recruté parmi les anciens élèves de l'Institut National Agronomique ou des Ecoles Nationales d'Agriculture. En 1918, devant l'importance de son rôle dans notre économie rurale, l'on dut imposer au Corps du Génie Rural des conditions de recrutement plus sévères: désormais le personnel du cadre supérieur est recruté uniquement parmi les anciens élèves de l'Institut National Agronomique (Ingénieurs Agronomes). Les élèves ingénieurs suivent pendant deux ans l'enseignement de l'Ecole Supérieure du Génie Ru-

ral (9). La deuxième année, les élèves ajoutent à leurs cours ceux de l'Ecole Supérieure d'Electricité. Les cours portent sur les matières d'ordre technique dont les questions d'améliorations agricoles supposent la connaissance: mathématiques, mécanique rationnelle et appliquée, résistance des matériaux, construction des bâtiments ruraux, topographie, drainage, irrigation, construction des chemins, des ponts, des barrages, etc. A côté de ces études d'ordre technique, figure un cours de droit administratif qui donne au futur ingénieur les connaissances juridiques indispensables à l'étude complète des projets et à la gestion des entreprises qu'il aura créées.

Telle est aujourd'hui la formation du personnel supérieur. Les cadres fixés par le décret du 10 juillet 1926 comprennent: trois inspecteurs généraux, trente-deux ingénieurs en chef, soixante ingénieurs et quarante ingénieurs adjoints. Les inspecteurs généraux assument essentiellement une mission de contrôle des services extérieurs. Les ingénieurs en chef sont placés à la tête de circonscriptions territoriales comprenant deux, trois ou quatre départements (10). Ils ont pour mission essentielle de surveiller l'étude des projets exécutés par le

(9) Le décret du 26 décembre 1918 prévoyait la création d'une section du Génie Rural à l'Ecole Nationale des Eaux-et-Forêts de Nancy, qui aurait pris le nom d'Ecole Nationale des Eaux-et-Forêts et du Génie Rural. Cette décision n'eut pas de suite. L'Ecole Supérieure du Génie Rural, sise à Paris, a été créée par un décret du 5 août 1919.

(10) En Alsace-Lorraine, chaque département forme une circonscription. Le personnel des Améliorations Agricoles d'Alsace-Lorraine a été incorporé dans le cadre du Génie Rural par un décret du 20 mars 1925.

personnel sous leurs ordres. C'est à eux que revient surtout l'initiative des entreprises de génie rural susceptibles d'être réalisées dans leurs circonscriptions. Par la voie des journaux agricoles, par les conférences et surtout par leurs rapports constants avec l'élite du monde agricole, ils ont le moyen de faire pénétrer dans un milieu particulièrement méfiant, les idées, les suggestions qui tendent à améliorer le capital foncier, les méthodes de travail agricole, à assurer dans de meilleures conditions la transformation ou la vente des produits récoltés, en un mot, à poursuivre l'équipement de l'agriculture française. Les ingénieurs et ingénieurs-adjoints sous les ordres des ingénieurs en chef, étudient les projets qui leur sont confiés. Enfin, le personnel est complété par des agents du cadre secondaire (ingénieurs des travaux ruraux et adjoints techniques) qui sont recrutés au concours dans des conditions fixées par arrêté ministériel.

Tout ce personnel est mis à la disposition du monde agricole et il prête son concours aux collectivités publiques ou privées — exceptionnellement aux particuliers — pour résoudre les difficultés que soulève tout problème d'amélioration agricole. Ce concours est essentiellement gratuit. Il s'appliquera, non seulement à toutes les opérations d'ordre juridique ou économique que nécessite l'exécution complète de l'opération envisagée: constitution d'associations syndicales de propriétaires, de sociétés coopératives ou de syndicats de communes s'il y a lieu, projet de répartition des dépenses, d'amortissement d'emprunt, etc. En un mot, les ingénieurs du Génie Rural, à toutes les phases de l'opération,

proposent une solution à toutes les questions, quelle qu'en soit la nature, qu'il s'agit de résoudre.

Lorsqu'une collectivité ou un particulier croit pouvoir bénéficier de l'intervention du Génie Rural, il demande au Ministère de l'Agriculture de la lui accorder. Le Génie Rural dresse le projet et, s'il y a lieu, il propose l'attribution d'une subvention. Ensuite, il contrôle l'exécution de ce projet. Il semblerait donc, si l'on s'en tient à la lettre des règlements, que toute initiative échappe au Génie Rural. En fait, il n'en est rien. Par la force des choses, il faut que l'initiative appartienne au Génie Rural, qui dressera le cadre dans lequel chacun devra agir, à la place qui lui sera assignée et suivant le rôle qui lui sera dévolu. L'initiative doit, en effet, appartenir au Génie Rural parce qu'il sera généralement seul à posséder les éléments d'information suffisants pour examiner une question dans son ensemble et, partant, pour proposer la solution logique qui s'impose, si l'on veut concilier l'intérêt général et celui de chacun. Car, c'est au fond, la difficulté essentielle à vaincre dès qu'on aborde un projet de quelques importance. Il est rare qu'on réalise, dès le début, l'unanimité des intéressés sur l'exécution d'un projet déterminé ou même sur son opportunité. On voit souvent se dresser des opposants, qui dépensent des trésors d'ingéniosité et de persévérance, à faire échouer des projets dont l'utilité ne fait aucun doute. Il est facile de persuader un groupe de cultivateurs ou le conseil municipal d'une commune rurale, que son adhésion à tel syndicat va à l'encontre de ses intérêts et profite au voisin. Cela est d'autant plus facile que la

sauvegarde de l'intérêt général ne résulte, au fond, que des sacrifices consentis par les intérêts particuliers. De tels arguments sont d'un grand poids sur un public âprement attaché à la défense de son patrimoine.

Aussi bien, le succès d'une entreprise de quelque importance sera assuré, dans la mesure où les initiatives particulières n'auront pas eù le temps de s'affirmer et de s'opposer. Il faut absolument qu'au moment où elles commencent à se manifester, elles trouvent le cadre dans lequel elles devront agir et hors duquel elles seront neutralisées. Dès lors, ces initiatives particulières ne s'opposeront plus, mais travailleront dans le même sens. Elles seront groupées d'une manière logique, selon leurs affinités naturelles et non pas au gré du hasard ou d'intérêts particuliers d'ordre commercial ou électoral. Toutes les activités mises en jeu seront aussi bien coordonnées que possible et, partant, auront le meilleur rendement.

Il va sans dire que cette intervention préalable du Génie Rural suppose un certain doigté. Elle pourrait susciter des réactions que l'espérance d'un concours financier ne saurait toujours apaiser. Au fond, c'est par la confiance qu'il a su inspirer, que le Génie Rural a fini par imposer son contrôle et ses méthodes de travail. Les préventions qui ont pu naître chez certains ont disparu. On ne voit plus dans l'intervention du Génie Rural une nouvelle forme de tutelle administrative que la promesse d'une subvention rend plus supportable. Ce n'est pas le moindre succès du Génie Rural que son intervention, loin d'être subie est, aujourd'hui, vivement désirée. On s'étonne et l'on regrette parfois

que certaines affaires échappent à sa compétence. Sous la pression de l'opinion, il y a maintenant une tendance de plus en plus marquée à faire porter le concours du Génie Rural sur des matières fort éloignées de la pensée de ses fondateurs. Ceci s'explique d'ailleurs assez bien. Pendant longtemps, les campagnes n'ont eu que peu de besoins et ont vécu sur elles-mêmes. Tout ce qui intéresse l'amélioration des conditions de la vie, du travail, de l'hygiène n'avait jamais tenu beaucoup de place dans les préoccupations du paysan. Mais les récents progrès de la science ont amené une large circulation des gens et des idées. Enfin, la Grande Guerre a complètement modifié les conditions de la vie rurale. Des problèmes se sont posés d'une manière impérieuse, qui n'avaient été jusque-là que des préoccupations d'amateurs éclairés.

Mais qui pouvait résoudre ces problèmes qui s'offraient, tout d'un coup et en bloc, à l'attention des paysans français ? Comment eussent-ils pu les résoudre, alors que rien dans le passé ne les y avait préparés ? C'est à ce moment que le Service des Améliorations Agricoles, devenu le Service du Génie Rural, allait donner la mesure de ses moyens et mettre en relief la valeur d'un personnel capable d'apporter à tous les problèmes que le monde agricole lui présentait, des solutions simples, logiques et rationnelles.

Caractères du Service du Génie Rural

Avant de clore ce chapitre, il convient de faire une remarque essentielle sur les caractères du Génie Rural.

Les ingénieurs qui assurent le fonctionnement de ce service sont d'abord des techniciens: les études auxquelles ils se livrent, celles qui ont contribué à leur formation professionnelle sont en grande partie des études techniques.

Cependant, la technique n'est qu'un moyen d'action pour le Génie Rural: elle n'est jamais une fin en elle-même. Il n'est pas question de contester, ici, l'importance de la technique dans les problèmes d'améliorations agricoles. Mais il convient de souligner qu'en s'efforçant d'être plus qu'un service technique, le Génie Rural a pu réunir une variété d'attributions que ne connaissent pas certains services similaires étrangers, en Allemagne et en Amérique notamment.

La technique, en effet, est incapable d'insuffler la vie à un projet. Elle le définit, elle en détermine les éléments, elle en précise les moyens d'exécution: elle n'a créé, pour autant, qu'une œuvre inerte. Seules des considérations d'ordre économique, juridique et social pourront situer ce projet dans le cadre de l'activité nationale — ou l'en faire rejeter —. La technique s'enorgueillit chaque jour d'avoir reculé plus loin les bornes de son pouvoir. A quelles déceptions, à quels échecs ne conduit-elle pas si l'on n'a garde de tempérer son action par un sage examen des possibilités économiques.

Pénétré de cette idée que la technique est essentiellement quantitative, que seules les considérations économiques, juridiques et sociales sont qualitatives — donc d'un ordre supérieur — le Génie Rural français se présente à nous, moins comme un service tech-

unique, que comme un service d'action économique. Il tend, ainsi que nous l'avons dit, à équiper l'agriculture et il envisage, à cet effet, l'ensemble des améliorations qui conditionnent le problème: améliorations des qualités du sol, améliorations des conditions d'exploitation du sol, améliorations des conditions de la vie et du travail à la campagne, améliorations dans les conditions de recueil, de transformation et d'écoulement des produits agricoles.

Il est bien évident qu'un problème aussi vaste, envisagé du seul point de vue technique, donnerait une idée complètement fausse des méthodes de réalisation qui s'imposent. Celles-ci ne peuvent être dégagées que si l'amélioration de notre agriculture est préalablement mise à sa place parmi tous les problèmes auxquels les pouvoirs publics ont le devoir d'apporter une solution.

Dans la limite de la tâche qui leur est assignée, les ingénieurs du Génie Rural s'attachent à ne jamais perdre de vue ce principe essentiel. Mais nous ne pouvons que signaler ici l'importance de la question: elle déborde le cadre de notre étude. Elle pose, en effet, le problème de la coordination de tous les services qui, à des titres divers, s'occupent de l'Agriculture française. A cet égard, elle méritait d'être signalée.



DEUXIÈME PARTIE

Les principaux travaux d'Améliorations Agricoles

INTRODUCTION

Nous nous proposons d'examiner maintenant les différentes améliorations qui peuvent justifier l'intervention du Service du Génie Rural. Mais, avant de les passer en revue très brièvement, une remarque s'impose. A mesure que les cultivateurs et les communes rurales apprécient l'efficacité du concours qui leur est offert, ils ont une tendance toute naturelle à faire un appel toujours plus large à ce concours. Sous la pression de l'opinion, comme sous la pression des nécessités, les ingénieurs du Génie Rural voient, tous les jours, leur

activité attirée dans des directions nouvelles. Ils sont appelés à devenir les conseillers techniques des populations agricoles pour tout ce qui concerne les conditions de leur existence et de leur travail. Aussi bien, une énumération des différentes entreprises du Génie Rural ne saurait être limitative et, d'ailleurs, il n'a jamais été dans les intentions de l'Administration d'assigner une limite à l'activité de ce service.

Mais, quelle que soit l'extension future des attributions conférées au Génie Rural, il convient d'en faire un classement aussi logique que possible. On pourrait classer les travaux du Génie Rural d'après les éléments de la production auxquels ils s'appliquent. Suivant les théories admises, la production résulte de l'action de trois éléments: les richesses naturelles, le travail et le capital, celui-ci n'intervenant que pour augmenter la productivité du travail. On aurait ainsi trois groupes entre lesquels on pourrait répartir les différentes branches de l'activité du Génie Rural. Mais un tel classement, pour être complet, devrait comprendre certains travaux qui ne ressortissent pas aux attributions du Génie Rural. C'est ainsi que la correction des cours d'eau et, d'une manière générale, la police des eaux, relève de l'administration des Ponts et Chaussées tandis que la correction des torrents est assurée par l'administration des Eaux et Forêts.

Il a semblé préférable d'adopter un classement susceptible de rendre compte des problèmes qui se posent aux différentes phases de la production agricole. Nous examinerons donc successivement, dans quatre chapitres différents:

1° Les améliorations du sol ou améliorations foncières proprement dites;

2° Les améliorations dans les conditions d'exploitation du sol;

3° Les améliorations dans les conditions générales d'existence et de travail à la campagne;

4° Les améliorations dans les conditions de recueil, de transformation et de vente des produits agricoles.



CHAPITRE PREMIER

Les améliorations foncières

Ces travaux tendent à l'amélioration de certaines propriétés physiques et parfois même de la consistance du sol. Il s'agit, en général, de maintenir le sol dans les conditions les plus favorables à la végétation. Le sol n'est pas un milieu inerte. Il est, au contraire, le siège d'une vie intense. Mais cette vie ne peut se développer que si le sol est dans un état d'aération et d'humidité favorables tant aux végétaux supérieurs qu'à la flore microbienne.

Les améliorations foncières comprennent essentiellement le drainage, l'assainissement par fossés ouverts, l'irrigation.

Le drainage

Le drainage est une opération d'assainissement effectuée à l'aide de tuyaux de poterie, à joints ouverts, placés dans le sol à une profondeur rationnelle. Ce réseau souterrain évacue, vers des émissaires naturels ou artificiels, l'excès d'humidité du sol. La terre arable est

ainsi aérée, réchauffée, plus facile à travailler. Après de longues périodes pluvieuses, elle est plus rapidement « ressuyée » et accessible aux animaux et aux machines de culture. Dans tous les cas où il est bien exécuté, le drainage procure une augmentation et une régularisation notables des rendements.

Nombreuses sont, en France, les terres humides à sous-sol imperméable qui nécessitent un assainissement. Sans doute l'importance de la superficie susceptible d'être drainée en France varie avec les auteurs, entre quatre et neuf millions d'hectares. Quoiqu'il en soit, le drainage est une amélioration qu'il convient de développer le plus possible: c'est l'amélioration foncière type, celle dont la rentabilité est la mieux assurée. Dans certaines régions, son influence est primordiale sur la valeur de la terre. « Dans la Brie... quand ces terres « ne sont pas drainées, elles ne valent guère plus de « 1.000 francs l'hectare; drainées, elles peuvent aller « jusqu'à 2.000 francs (d'avant-guerre)... » (1).

Le drainage connaît en France des succès divers : très développé — surtout au moyen d'associations syndicales — dans le Soissonnais, le Gâtinais et surtout dans la région de Paris et la Brie, il ne rencontre pas, dans d'autres régions, en Lorraine par exemple, la faveur qu'il mériterait. Il est vrai que les cultivateurs hésitent quelquefois devant son coût élevé. Avant la guerre, le prix de revient d'un drainage variait entre 350 et 450 francs par hectare, soit environ 0 fr. 50

(1) P. CAZIOT (3, *La valeur de la Terre en France*), page 108.

à 0 fr. 70 par mètre de drain posé. De nos jours, il faut compter sur une dépense de 2.000 à 2.500 et même 3.000 francs par hectare. L'augmentation n'est pourtant pas très supérieure à celle qui frappe les autres frais d'exploitation ou les prix des denrées agricoles (2).

Il y a donc, dans certaines régions de France, une éducation insuffisante du paysan. Le Génie Rural s'emploie, par des articles de vulgarisation, des conférences, des tracts (3), à donner au drainage une large publicité. Toutefois, il est parfois un obstacle au drainage qui décourage beaucoup les bonnes volontés: c'est l'excessif morcellement de la propriété foncière. C'est ainsi qu'en Lorraine, le drainage d'un large territoire ne peut être envisagé qu'à l'occasion d'un remembrement.

Il y a plus d'un demi-siècle, le législateur a pris des mesures importantes à l'occasion du drainage, mesures qui ne donnèrent que de pauvres résultats faute d'un organe administratif capable de les mettre directement en œuvre. La loi du 10 juin 1854, sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage, autorise tout propriétaire qui veut drainer son héritage à en conduire les eaux jusqu'à l'émissaire, en passant sur les propriétés voisines. De plus, la loi donne compétence au préfet pour constituer, en associations syndicales, les

(2) R. GILLIARD (9, *Le drainage des terres humides*), publié par l'Office agricole départemental de Meurthe-et-Moselle.

(3) Il convient de remarquer que le drainage tend à se dégager des méthodes empiriques qui ont été suivies jusqu'à maintenant. Les études originales de M. l'Ingénieur en chef du Génie Rural PORCHET, docteur ès-sciences, sur les nappes d'eau souterraines, donnent au drainage le fondement scientifique et rationnel qui lui manquait.

propriétaires qui voudraient assainir leurs héritages par des travaux d'ensemble (art. 3). Ces travaux peuvent être déclarés d'utilité publique (art. 4) et le règlement des indemnités d'expropriation est déféré au petit jury de la loi du 21 mai 1836. Enfin, les contestations et indemnités auxquelles peut donner lieu l'établissement des servitudes sont de la compétence du juge de paix qui peut ne nommer qu'un seul expert.

Toutes ces dispositions, qui étaient alors entièrement nouvelles, et qui paraissaient exceptionnelles, ont été insérées, en partie, malgré une assez vive opposition au Corps Législatif, dans la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales.

En vue de favoriser le développement du drainage, une loi du 17 juillet 1856 autorisait l'Etat à faire des avances aux particuliers et associations qui désiraient drainer leurs terrains. Le maximum des avances était limité à 100 millions de francs. Ne pouvant se procurer les fonds nécessaires, l'Etat s'est substitué le Crédit Foncier de France (loi du 28 mai 1858). Les prêts consentis à 4 % sont remboursables en vingt-cinq ans (4). Ces dispositions s'inspiraient de l'exemple de l'Angleterre où une législation analogue, remontant à 1840, permit de drainer plus de 600.000 hectares de terres.

En fait, ces mesures n'ont reçu, en France, que peu

(4) L'annuité est de 6,41 %. Pour la sûreté des prêts, la loi du 17 juillet 1856, prévoit un privilège sur les fruits et revenus des terrain drainés et un privilège sur les terrains drainés qui prend rang avant tout autre (article 3).

d'applications (5). Aujourd'hui, la loi du 5 août 1920, sur le Crédit Agricole, fournit aux particuliers et aux associations qui veulent drainer, des conditions plus avantageuses. L'échec de la loi du 17 juillet 1856 permet deux constatations. La première, c'est que les meilleures mesures législatives risquent de demeurer lettre morte, faute d'un organisme administratif capable de les mettre en œuvre, de les rendre assimilables à ceux qui peuvent les utiliser. La deuxième constatation, c'est que cet organisme administratif doit être préparé au rôle qu'il doit jouer. Par une sorte de prescience, le gouvernement avait mis à la disposition des agriculteurs de l'époque, les agents de l'Administration des Travaux Publics, pour établir gratuitement les projets de drainage (décret du 20 août 1854). Mais ces agents, quelle que fut leur bonne volonté, n'étaient nullement préparés aux études dont on les chargeait. Leur intervention ne put empêcher l'échec des mesures législatives prévues en faveur du drainage.

L'assainissement par fossés ouverts

Le drainage est un procédé d'assainissement intensif. Il se recommande dans les terres qui, par leur constitution, sont un obstacle à l'écoulement des eaux.

(5) De 1859 à 1886, le Crédit Foncier n'a réalisé que 81 prêts pour une somme totale inférieure à 2 millions de francs. Depuis 1886 aucun prêt de cette nature n'a été consenti par le Crédit Foncier. La surface totale drainée est demeurée inférieure à 20,000 hectares dont plus de la moitié pour le département de Seine-et-Marne, le seul où les opérations prévues par la loi aient eu quelques succès.

Dans les prairies de vallées qui subissent des inondations périodiques, on peut, pour les besoins saisonniers de la végétation, recourir à un procédé extensif. On réalise un assainissement suffisant au moyen de fossés largement ouverts, à bords abattus, qui n'arrêtent pas le passage des machines.

Avant-guerre, l'assainissement par fossés ouverts coûtait de 17 à 60 francs l'hectare, soit 30 à 80 francs par hectomètre de fossé ouvert. Depuis la guerre, il faut compter sur un prix moyen de 280 à 335 francs par hectare assaini. La subvention de l'Etat est généralement fixée à 33 % du montant des dépenses.

D'importants assainissements de ce genre ont été exécutés en Limagne, notamment. Ailleurs, cette opération simple et peu coûteuse n'a pas, auprès des cultivateurs, la faveur qu'elle mérite. C'est ainsi que la vallée de la Meuse gagnerait beaucoup, en certains endroits, à la création d'un réseau de fossés ouverts. Mais on se heurte souvent à l'incompréhension, sinon au mauvais vouloir, de certains propriétaires qui rendent impossible la création d'une association syndicale.

Parfois, l'on profite d'un remembrement pour procéder à l'assainissement des régions humides du ban remembré. Enfin, quand l'opération intéresse une vallée tout entière ou une partie notable de cette vallée, et si l'affaire offre un intérêt pour la salubrité publique (6),

(6) Il s'agit ici de l'application des articles 35, 36 et 37 de la loi du 16 septembre 1807. Cette loi arme le gouvernement d'un pouvoir coercitif au cas où les communes se refuseraient à exécuter des travaux d'assainissement reconnus utiles par l'administration.

l'organe de réalisation peut être la commune ou un syndicat de communes.

L'irrigation

Les deux opérations précédemment examinées, drainage et assainissement par fossés ouverts, ont pour but d'évacuer l'eau en excès dans le sol. Mais la situation inverse peut se présenter : on a alors recours à l'irrigation. De tous temps, l'homme a cherché à remédier à l'inconvénient de la sécheresse et certaines civilisations anciennes — la civilisation arabe en Espagne, par exemple — nous ont laissé le témoignage de travaux d'irrigation importants.

En règle générale, irriguer un terrain c'est l'arroser avec une quantité d'eau limitée, de façon que l'eau circule à la surface du sol, et s'infiltre; on arrive ainsi à compléter et à régulariser l'action de la pluie. Dans certains cas, on peut faire plus, quand l'eau est riche en matières fertilisantes : on peut procéder à des arrosages massifs qui ont pour résultat d'apporter sur les terrains irrigués, un limon propre à augmenter la fertilité du sol.

En abordant le problème de l'irrigation, les ingénieurs du Génie Rural ont dû rompre complètement avec les errements anciens qui se sont traduits par des opérations déplorables au point de vue financier. L'irrigation est l'amélioration agricole type dans la mesure où elle exige, pour être menée à bien, des ingé-

nieurs possédant de solides connaissances agronomiques.

Il convient donc de mettre en évidence la différence entre l'ancienne méthode — suivie par les ingénieurs du Service Hydraulique — qui consistait à construire de grands canaux dont l'utilité a quelquefois été grande, mais dont certains ont abouti à des échecs, et la méthode mise en œuvre par le Génie Rural qui tend à multiplier les petites entreprises partout où les ressources en eau, la nature du pays, les revenus de la population permettent une transformation rapide des cultures sèches en cultures arrosées.

Le fonctionnement des entreprises est facilité, dans une certaine mesure, par les possibilités de pompage électrique qui affranchissent de la servitude du niveau: les petites entreprises sont adaptées plus facilement aux conditions du milieu, alors que les grands canaux dominent souvent des régions hétérogènes quant au sol et quant à la population. De fait, certains canaux du midi de la France ont mis un temps énorme à voir utiliser leurs eaux de façon convenable. Les plus récents, les canaux de la Bourne et de Pierrelatte dans la vallée du Rhône, le canal de Saint-Martory dans la région de Toulouse, qui ont cependant tous les trois, cinquante ans d'existence, ont à peine le quart de leurs eaux utilisés. L'échec est dû au fait que ces entreprises sont mal adaptées aux besoins agricoles; elles ont été conçues et exécutées par des ingénieurs en dehors de toute collaboration d'agronomes. On a engagé des dépenses excessives et on a négligé de faire l'éducation des cultivateurs. Abandonnés à eux-mêmes, faute de

conseils techniques indispensables, faute de moyens financiers suffisants, ils n'ont pas pu tirer tout le parti désirable de la richesse mise à leur disposition.

De semblables échecs ne sont pas à craindre quand les travaux sont entrepris par des associations restreintes dont les futurs usagers contribuent, pour une large part, aux frais de construction et marquent ainsi leur volonté formelle d'utiliser l'eau d'irrigation. Dans la région du Littoral Méditerranéen, en particulier, le Génie Rural a mis au point des projets d'irrigation tout à fait originaux, qui témoignent du souci constant de ne jamais perdre de vue les nécessités de la production agricole. C'est ainsi que des projets — à première vue onéreux — ont connu un succès complet car ils s'adressaient à des cultures riches (cultures florales, arboriculture fruitière). Dans des cas très particuliers, les dépenses de premier établissement atteignent jusqu'à 10.000 francs par hectare; mais, dans ces cas, l'hectare de terrain lui-même vaut trois à quatre fois cette somme.

Ces exemples n'ont d'autre but que de montrer la souplesse apportée par les ingénieurs du Génie Rural dans la conception de leurs projets. En ne perdant jamais de vue l'utilisation que les bénéficiaires pourront retirer des travaux et aménagements projetés, ils ont toujours su proportionner les dépenses à engager aux plus-values escomptées et éviter les échecs retentissants du siècle passé.

Dans certains cas, les travaux d'irrigation pourront être liés dans l'avenir à l'aménagement de nos forces hydrauliques. La loi du 16 octobre 1919, relative à

l'utilisation de l'énergie hydraulique réserve, dans son article 10, toutes les dispositions à prendre en vue de sauvegarder les besoins de l'irrigation (7).

D'autre part, l'adduction de l'eau dans les campagnes posera inévitablement le problème de l'évacuation des eaux usées. L'une des solutions consiste dans l'épandage, qui est l'irrigation, au moyen des eaux usées, de terrains préparés à les recevoir.

(7) La loi du 16 octobre 1919 a voulu que la mise en valeur de nos chutes d'eau fut réalisée de façon à tirer le maximum d'utilité, aussi bien pour l'agriculture que pour l'industrie.

En vue de défendre, au cours de l'instruction des projets, les intérêts de l'Agriculture qui ressortissent habituellement à des services différents, il a été créé un Service de l'Aménagement Agricole des Eaux dont les attributions ont été définies par une circulaire du 30 juillet 1927. Ce service synthétise l'ensemble des renseignements qui lui sont fournis par les services hydraulique, du Génie Rural, de la Pêche, des Forêts, et qui intéressent l'écoulement des eaux, la protection de la salubrité et de l'alimentation publiques, le maintien des irrigations existantes, les réserves en eau et en énergie au profit des groupements d'intérêt collectif agricole, des communes ou des associations syndicales, la protection du poisson (débit à maintenir, fournitures d'alevins, échelles à poissons), le maintien des terrains soumis au régime forestier.

Le Service de l'Aménagement Agricole des Eaux est assuré par des ingénieurs du Génie Rural.

CHAPITRE II

Les améliorations dans les conditions d'exploitation du sol

Ces travaux ont essentiellement pour objet de faciliter et partant, d'accroître le rendement du travail agricole. Il s'agit de simplifier les opérations diverses auxquelles se livre le cultivateur : charrois, façons culturales, semailles, récoltes. Le développement des procédés scientifiques en agriculture se traduit par une intervention plus intense de l'homme. Pour obtenir une production aussi régulière que possible, on s'efforce de limiter l'action des forces de la nature dans ce qu'elles ont de désordonné. L'effort de l'homme, pour être plus efficace, devra être plus concentré. Mais un obstacle s'oppose : le morcellement excessif des terres.

Il s'agit de « remettre en ordre le cadre même du travail agricole » (1). C'est un problème qui a déjà reçu de nombreuses applications en Lorraine. Nulle

(1) PREAUD (13, *Améliorations agricoles*), page 73.

part ailleurs n'apparaît cette « survivance plus ou moins
« nette du régime communautaire des peuplements
« primitifs associés à l'étroit groupement des bâtiments
« d'exploitation en villages agglomérés, aggravée et
« compliquée par le jeu aveugle des partages succes-
« soraux. Il suffit d'évoquer l'enchevêtrement parfois
« inextricable de parcelles irrégulières et minuscules,
« plus ou moins encastées les unes dans les autres et
« privées d'accès direct, pour mettre en évidence la
« nécessité primordiale qui s'attache à l'amélioration
« d'un tel état de choses ».

Seule l'opération d'ensemble connue sous le nom de remembrement répond complètement aux exigences du problème. Mais il n'est pas nécessaire ni logique de faire un remembrement partout. Il peut être suffisant ici ou là de se contenter d'une amélioration partielle, sous peine de ne rien améliorer du tout. Les remèdes partiels apparaissent plus ou moins divers. C'est ainsi que les efforts individuels peuvent s'exercer par la voie d'échanges amiables. Ces échanges amiables ont connu des fortunes diverses (2). Traités avec faveur par le fisc ou taxés au même titre que les ventes d'immeubles, les échanges d'immeubles ruraux sont aujourd'hui exemptés de tous droits (Loi du 12 août 1919, art. 7). Mais ces moyens n'en demeurent pas moins insuffisants (3). L'amélioration réalisée est d'ordre person-

(2) R. DUGAY (9, *Echanges d'immeubles ruraux*).

(3) Il convient de noter aussi que les co-échangistes omettent souvent d'opérer la transcription dont ils ne saisissent pas toute l'importance. Cette omission est, par la suite, une source de graves difficultés.

nel à celui qui la tente. Elle peut être conduite à l'encontre de l'intérêt général. Elle est exclusive de toute remise en ordre logique, comportant au premier chef la création d'un réseau de chemins d'exploitation.

Les entreprises collectives peuvent obtenir des résultats plus féconds : elles comportent un groupement volontaire de propriétaires en une association syndicale libre ou autorisée. C'est dire les difficultés qui s'attachent à sa constitution. Nous examinerons donc successivement la création de chemins d'intérêt agricole, les abornements généraux d'avant-guerre et le remembrement.

Les chemins d'intérêt agricole

Lorsque les conditions locales excluent l'idée d'un lotissement nouveau l'on se borne à créer des chemins qui remédient à certains inconvénients du morcellement des terres. Dans la mesure où l'on supprime le désenclavement des parcelles, l'on fait disparaître les servitudes de passage, sources de nombreux procès. Le cultivateur reprend la libre disposition de son assolement et s'affranchit des errements passés. Enfin, la facilité d'accès de ses parcelles augmente le rendement de son travail. Mais il ne faut pas dissimuler combien cette amélioration est incomplète : l'on n'a pas, pour autant, réorganisé le cadre du travail agricole.

Ces chemins d'intérêt agricole sont de deux types : les chemins d'exploitation et les chemins ruraux. Ils son régis par la loi du 20 août 1881.

Les chemins d'exploitation (art. 33 à 37) appartiennent aux propriétaires dont ils desservent les héritages. Ils sont entretenus par ces propriétaires, chacun dans la proportion de son intérêt. Ils sont établis par des associations syndicales libres ou autorisées de la loi des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888, modifiée par le décret-loi du 21 décembre 1926. Ce sont des chemins privés dont l'usage est réservé aux membres de l'association.

Les chemins ruraux sont établis par les communes et bénéficient d'une subvention de l'Etat quand ils ont été reconnus (4). Ces chemins répondent aux mêmes besoins que les chemins d'exploitation. Ce sont des chemins publics dont l'usage est ouvert à tout le monde. Mais ils appellent les mêmes critiques du point de vue agricole, en ce sens qu'ils réalisent une amélioration limitée.

Lorsque l'ouverture d'un chemin rural a été régulièrement autorisée et que les travaux ne sont pas entrepris, le maire peut provoquer la formation d'une association syndicale des propriétaires intéressés, à l'effet de suppléer la carence de la commune. C'est une association autorisée qui requiert le consentement unanime des intéressés, mais qui est dispensée de l'enquête préalable exigée pour les associations autorisées du décret-loi du 21 décembre 1926.

L'ouverture des chemins d'intérêt agricole est sub-

(4) Les chemins ruraux qui ont fait l'objet d'un arrêté de reconnaissance deviennent imprescriptibles (Loi du 20 août 1881, art. 6).

ventionnée par l'Etat conformément aux dispositions d'un arrêté ministériel du 4 mai 1932. Le taux de subvention est déterminé par un élément de base fixe (25 %) auquel s'ajoute un taux complémentaire qui dépend de la valeur du centime superficiaire. Les projets de chemins d'intérêt agricole sont particulièrement nombreux en Bretagne, dans le Massif Central, dans les Alpes et les Pyrénées.

Pour faciliter le défruitement des terres, il y a lieu quelquefois de construire des ponceaux ou des passerelles pour piétons au-dessus des fossés ou cours d'eau. Ces ouvrages d'art sont généralement construits en fer ou en béton armé. Ils admettent toujours une charge limitée (5). La subvention accordée est généralement égale à 33 % du montant des dépenses.

Les abornements généraux

Les abornements généraux exécutés avant la guerre constituaient un progrès dans l'aménagement du cadre de la production agricole. Bien que le Service du Génie Rural puisse recommander aujourd'hui un instrument

(5) La création des chemins d'intérêt agricole et la construction des ponts et passerelles à usage agricole, dans les zones frontalières, peuvent avoir le caractère de travaux mixtes et donner lieu à des conférences entre les ingénieurs et ingénieurs en chef du Génie Rural, d'une part, et les chefs et directeurs du Génie Militaire d'autre part. (Lois des 7 avril 1851 et 10 février 1890; décrets des 16 août 1853, 8 septembre 1878, 12 décembre 1884).

juridique plus perfectionné (6), il n'en est pas moins intéressant de rappeler les services remarquables rendus par ces opérations, dues à l'initiative d'un géomètre du cadastre de Nancy, M. Gorce (1828-1902), qui a su habilement combiner la réfection du cadastre et le bornage collectif (7). Outre les travaux de délimitation, il était procédé à la création de chemins destinés à désenclaver les parcelles, au redressement des limites courbées ou irrégulières et surtout à la réduction du nombre de parcelles au moyen d'échanges entre propriétaires. Des abornements généraux ont été exécutés dans un grand nombre de communes de l'Est de la France. Plus tard, la question s'est posée de savoir si les opérations d'abornement général pouvaient être exécutées par le moyen d'associations syndicales de propriétaires, car la loi des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 ne les mentionne pas expressément. Mais elle permet la formation d'associations pour l'exécution « de « chemins l'exploitation et de toute autre amélioration « agricole d'intérêt collectif » (art. 10). Les abornements généraux pouvaient-ils entrer dans cette large désignation ?

En 1891, le Conseil d'Etat a répondu affirmativement en émettant un avis favorable à la reconnaissance d'utilité publique des travaux projetés par une

(6) La loi du 27 novembre 1918 sur le remembrement, dite loi CHAUVÉAU.

(7) Le bornage collectif qui permet de mettre en cause tous les propriétaires d'un même tènement a été validé par deux arrêts de la Cour de Cassation (23 février 1860, S. 1860. 1. 561 et 6 août 1860, S. 1860. 1. 954).

association syndicale autorisée à Baudignécourt (Meuse) (8). Ces travaux comportaient la création de chemins d'exploitation et l'abornement général du territoire avec redressement des parcelles. Dans le département de la Meuse 100 communes ont été ainsi abornées. On en compte 95 dans le département des Ardennes (9).

De 1863 à 1909, M. Gorce et ses successeurs ont exécuté des abornements généraux dans 38 communes de Meurthe-et-Moselle (10). Ces opérations intéressaient 29.000 hectares divisés en 129.000 parcelles. Il fut créé 536 kilomètres de chemins d'exploitation. Mais la réduction du nombre des parcelles ne dépassa jamais 8 %.

En 1909, le Service du Génie Rural (alors Service des Améliorations Agricoles) prit la direction des opérations. Neuf abornements généraux furent exécutés intéressant 4.570 hectares divisés en 16.250 parcelles. Il fut créé 153 kilomètres de chemins d'exploitation.

(8) Avant les simplifications apportées à la loi sur les associations syndicales, par le décret-loi du 21 décembre 1926, certains travaux ne pouvaient faire l'objet d'une association syndicale qu'après avoir été reconnus d'utilité publique par décret rendu en Conseil d'Etat. Cette formalité aujourd'hui supprimée, était différente de la déclaration d'utilité publique.

(9) « En ce qui concerne les abornements collectifs, cette mesure « est loin d'être une innovation, car, en Lorraine, l'ordonnance « de Léopold de 1707, art. 9, donnait aux propriétaires des 2/3 « des héritages de la totalité d'un ban la faculté de demander « un remembrement général sans le consentement de la commune « nauté en corps. C'est, on le voit, une majorité analogue à « celle exigée par la loi de 1865. » (PUTON, *Extension aux opérations d'abornement général de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales*. Nancy 1876).

(10) Voir la liste dans G. HOTTENGER (11, pages 180 et 181).

Le taux moyen de réduction du nombre des parcelles fut de 11,5 %.

Si intéressants que fussent les résultats obtenus, ils n'en demeuraient pas moins fort incomplets. Le but essentiel, à savoir le regroupement des parcelles et leur désenclavement, n'était atteint que d'une manière imparfaite. C'est ainsi qu'à Pulnoy (Meurthe-et-Moselle), où un abornement général eut lieu en 1913, une douzaine de parcelles demeuraient encore enclavées.

Le remembrement

En fait, le remembrement manquait d'un régime juridique spécial. Aujourd'hui, ce régime existe depuis la loi du 27 novembre 1918, dite « loi Chauveau ».

Le mot « remembrement » a été employé dès le XVII^e siècle dans le sens de « souvenir » lorsqu'il s'agissait de « rappeler » l'assiette des propriétés foncières confondues ou occupées sans droits pendant l'invasion du pays et l'exode des habitants (11). Le mot s'est conservé de nos jours, mais sa signification a évolué. Sa nouvelle acception qui est : contraire de démembrement, s'est imposée dans tous les pays de langue française. Dans ce sens, le remembrement serait le regroupement des parcelles dispersées d'une même propriété. C'est, en effet, l'aspect essentiel du problème mais ce n'est pas toute la question.

Le remembrement ne se réduit pas à une simple opération cadastrale. Le nouveau lotissement offre géné-

(11) Cf. le vieux mot français : remembrance et le verbe anglais to remember.

ralement la possibilité d'améliorations foncières connexes qui, en dehors du remembrement, se révèlent d'une réalisation difficile ou d'une efficacité limitée. Aussi bien, il convient de définir le remembrement « l'ensemble des opérations collectives qui sont nécessaires pour améliorer les conditions d'exploitation de la propriété rurale, en précisant sa limitation, en réalisant des réunions de parcelles, en assurant la liberté de l'exploitation et en exécutant accessoirement tous travaux utiles d'améliorations foncières (assainissement, irrigation, etc.) ». (12).

Le remembrement, ainsi compris, a été largement abordé dans certains pays étrangers (13). Les difficultés sont à peu près les mêmes partout et le problème s'est présenté dans tous les pays de la même façon. « Mais, à côté des remembrements allemands, surprenants certes comme résultats, mais inacceptables comme formule chez nous, il y a des remembrements à la française qui sont vraiment bien encourageants. » (14). Ces « remembrements à la française » sont ceux du Grand-Duché de Luxembourg où la question fut résolue par une loi du 28 décembre 1883 (analogue à notre loi sur les associations syndicales de propriétaires) grâce à laquelle trois communes ont été remembrées (15).

Le remembrement diffère donc nettement de l'abonnement général. Dans celui-ci, on respecte l'état ancien,

(12) PREAUD (13, *Améliorations agricoles*), page 77.

(13) Voir ci-dessus, pages 49 et suivantes.

(14) Docteur CHAUVEAU, Sénateur de la Côte-d'Or (8, page 114).

(15) Voir plus haut page 53.

les modifications sont partielles; dans le remembrement, au contraire, on substitue un état nouveau à l'état ancien.

M. Cheysson, rapporteur général de la Commission extra-parlementaire du cadastre en 1889, s'exprime ainsi:

« Il ne faut pas confondre le remembrement de la
« propriété avec les abornements généraux; dans ces
« derniers, il s'agit de retouches discrètes à quelques
« contours irréguliers et de la suppression d'enclaves.
« Mais on y respecte autant que possible le fait actuel.
« Le remembrement, au contraire, se place au point de
« vue de l'intérêt supérieur de l'agriculture, devant
« lequel doit s'incliner celui du propriétaire. Le sol est
« trop morcelé, on réunira les parcelles, une même
« propriété comprend des morceaux dispersés çà et
« là : on les remplacera par un lot équivalent d'un
« seul tenant bien plus facile à cultiver, diminuant
« les pertes de temps et comportant l'emploi des ma-
« chines. La carte de la commune ressemblait à un
« fouillis inextricable de lignes entrecroisées en tous
« sens, on y mettra de l'ordre, on supprimera ce laci-
« et on y substituera une division rationnelle destiné
« à donner au sol le maximum de rendement pour le
« meilleur profit de la chose publique. » (16).

(16) Le remembrement permet de réduire le prix de revient des denrées agricoles. On a pu calculer, en 1932, qu'une culture d'avoine dans une pièce de 10 hectares a coûté 2.315 francs à l'hectare, tandis qu'elle a coûté 2.989 francs sur une parcelle de 32 ares. Ailleurs on a observé, pour de l'avoine également, que la dépense à l'hectare a été de 2.955 francs sur un champ de 10 hectares et de 6.827 francs sur une parcelle de 6 ares et demi.

En 1933, les opérations de remembrement exécutées par le Génie Rural en Lorraine — la seule région en France où ces opérations soient couramment pratiquées — intéressent vingt-six communes pour une surface totale de 10.765 hectares.

Le pourcentage de réduction varie de 49 à 83 %, soit 65 % en moyenne générale. Ces chiffres sont d'ailleurs des minima. Les territoires remembrés comportent encore un grand nombre de petites parcelles réservées aux petits propriétaires: si l'on considérait seulement telle ou telle propriété importante, le pourcentage de réduction serait voisin de 90 %, sinon même davantage.

Mais il n'est pas inutile de répéter que la réduction du nombre des parcelles, si intéressante soit-elle, n'est pas la seule qualité du remembrement; ce qu'il faut rechercher, c'est la mise en valeur de l'exploitation agricole. En particulier, la création de chemins d'exploitation et de fossés d'assainissement est l'accompagnement logique d'une opération de remembrement (17).

Dans les régions dévastées par la guerre, la remise en culture était subordonnée au rétablissement des

(17) Il faut mentionner ici la réfection du cadastre qui est généralement entreprise, — bien que non obligatoire — à l'occasion du remembrement. Cette opération est exécutée suivant les directives de l'Administration des Contributions directes. Les frais de cette réfection sont minimes — 25 frs. par hectare environ — puisque le géomètre chargé du remembrement est en même temps agréé par le Cadastre. Les mêmes opérations topographiques servent aux deux séries de plans. Enfin, il convient de noter, en passant, les services éventuels que pourra rendre la photographie aérienne pour la réfection du cadastre.

limites de parcelles. La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre mettait à la charge de l'Etat les frais de cette reconstitution, les habitants pouvant, à leur gré, demander le rétablissement des anciennes limites ou l'exécution d'un nouveau lotissement.

Les conditions de réalisation de ce remembrement ont été définies par la loi du 4 mars 1919 dont l'application est évidemment limitée dans l'espace et dans le temps. Un service de la « Reconstitution Foncière » a exécuté avec succès un grand nombre d'opérations. Un décret du 27 février 1928 a rattaché la Reconstitution Foncière au Service du Génie Rural (18). Malgré l'objet limité de la loi du 4 mars 1919 et la nature propre de l'organisme directeur (une Commisison Communale et non une Association Syndicale de propriétaires), il y aurait intérêt à s'inspirer de certaines de ses dispositions, dans le but de simplifier le fonctionnement de la loi Chauveau. Un projet est actuellement à l'étude.

D'autres travaux d'améliorations, plus rarement abordés, concernent la régularisation des petits cours d'eau, quand celle-ci est la conséquence d'une entreprise d'amélioration agricole, la protection des terrains con-

(18) Dans le département de Meurthe-et-Moselle, les opérations de remembrement exécutées sous l'empire de la loi du 4 mars 1919 ont déjà porté sur 48 communes. 23.511 hectares ont été remembrés. Le nouveau lotissement a réduit le nombre des parcelles de 93.899 à 23.583, soit une diminution de 75 % environ. 6.033 propriétaires ont été intéressés à ces opérations au cours desquelles 441 kilomètres de chemins ruraux ont été créés. Les opérations se poursuivent — ou se poursuivront dans les années à venir — dans une quinzaine de communes.

tre l'affouillement ou le glissement, l'équipement des propriétés remembrées pour le labourage électrique.

Toutes ces entreprises supposent la formation, entre les propriétaires intéressés, d'une association syndicale libre ou autorisée (19).

(19) Un projet de loi, adopté par la Chambre des Députés le 22 octobre 1933, autorise les communes à exécuter le curage et l'amélioration des cours d'eau non navigables ni flottables situés sur leur territoire.

CHAPITRE III

Les améliorations dans les conditions générales d'existence et de travail à la campagne

Nous avons envisagé, jusqu'ici, le cadre extérieur du travail agricole. Il nous faut considérer maintenant le cadre intérieur de la ferme: les bâtiments d'abord, puis les installations qui peuvent y être alimentées par des services publics: distributions d'eau, d'énergie électrique, de gaz.

Le problème que l'on aborde ici concerne plus particulièrement la vie du cultivateur et de sa famille. C'est tout un problème d'adaptation qui se pose. Tandis que les générations passent, la maison qui les a abritées successivement subsiste dans son ensemble. Sans doute, l'industrie en s'introduisant dans certains villages a fait surgir à côté des anciennes maisons rurales d'autres maisons uniquement destinées à l'habitation. Mais, dans la plupart de nos villages, il continue d'exister la maison, grande ou petite, qui, sous son toit, abrite bêtes et gens, quelquefois dans un véritable état de promis-

cuité. L'on voit tout de suite les questions qui se posent : séparation absolue des deux catégories de locaux affectées, l'une aux habitants, l'autre aux animaux, l'aération, l'éclairage, la protection contre l'humidité.

A côté du problème du logement, il y a celui de l'organisation du travail agricole : aménagement des bâtiments assurant, par une disposition judicieuse, l'économie des efforts et des trajets, la distribution de l'eau potable dans la maison et ses dépendances, distribution de l'énergie électrique tant pour la lumière que pour les autres usages (force motrice, cuisine, etc.). Toutes ces questions doivent être étudiées avec le souci constant de parer, dans la mesure du possible, aux conséquences du dépeuplement des villages. L'exode vers la ville et surtout la dénatalité, aggravés encore par la perte en hommes de la dernière guerre, épuisent nos campagnes. Sans chercher à vouloir ramener à la terre ceux qui l'ont quittée, peut-être pourra-t-on y maintenir ceux qui lui sont encore fidèles. Le retour à la terre est une utopie, mais il est possible d'enrayer la tendance à l'émigration vers les villes.

Les constructions rurales

Les bâtiments de l'exploitation rurale ne répondent plus toujours aux besoins actuels de la culture. Tandis que les villes ont subi quelquefois une évolution désordonnée, la plupart de nos villages souffrent de n'avoir pas évolué. Sans doute, le type ancien de construction rurale, dans une région déterminée, représen-

taît une adaptation au climat, au mode de culture, aux conditions économiques. Alors que certains de ces éléments ont radicalement changé, les bâtiments sont demeurés les mêmes et rien n'a été fait — ou si peu — pour les mettre en état de répondre à des besoins nouveaux.

Les cultivateurs et les groupements agricoles peuvent toujours obtenir des renseignements pratiques et des plans de bâtiments en s'adressant au Génie Rural. Mais, si l'on excepte les régions dévastées pendant la guerre (1), l'on ne construit pas beaucoup dans nos villages à population décroissante. Pourtant il y aurait bien des améliorations à apporter et la reconstitution des villages détruits a fourni des exemples intéressants de nouvelles constructions rurales.

Un bâtiment rural doit posséder les qualités suivantes: être hygiénique, pratique et économique (2). On

(1) En 1910, le Service des Améliorations Agricoles dut s'occuper de la reconstruction de quelques villages du département de la Marne plus ou moins détruits par des inondations. A cette occasion, les ingénieurs mirent au point un instrument juridique original: la Société coopérative de reconstruction qui connut un succès complet. Aussi bien, en 1919, M. Albert Lebrun, ministre des Régions Libérées, sur les propositions des ingénieurs du Génie Rural attachés à son administration, préconisa la réunion des propriétaires sinistrés en Coopératives de reconstruction dont une loi du 15 août 1920 arrêta le statut définitif. Un service du Contrôle des coopératives fut créé dans chaque département sous la direction d'un ingénieur du Génie Rural (décret du 16 juin 1920). Ce contrôle qui portait sur la gestion des coopératives fut l'occasion d'une large collaboration entre l'Administration et les sinistrés: des directions utiles furent données notamment aux architectes, pour la reconstruction des bâtiments détruits. Ces directions ont été résumées, pour le département de Meurthe-et-Moselle, dans une brochure éditée par le Ministère de l'Agriculture (voir Bibliographie n° 15).

(2) R. PREAUD (15, *Bâtiments agricoles*) page 5.

à relevé maintes fois, dit M. Hottenger « les mauvaises habitudes de nos populations, une insouciance et un excès d'économie qui se prêtent mal aux améliorations nécessaires. » Les paysans utilisent généralement assez mal l'air pur, la lumière et le soleil qui leur sont si largement dispensés. Cependant, l'hygiène n'a pas moins de raison d'être au village qu'à la ville. L'insalubrité du logement des personnes favorise les maladies (3) et augmente la mortalité. L'absence de confort favorise l'exode vers la ville, surtout lorsqu'il s'agit d'ouvriers agricoles que des intérêts puissants n'attachent pas au sol. L'hygiène n'est pas moins importante pour les animaux et les bénéfices d'une étable ou d'une écurie propre, éclairée et aérée ont été vérifiés de tout temps.

Il convient de mentionner, en passant, l'importante question des plates-formes à fumier et des fosses à purin si négligées dans nos villages. L'absence de soins au fumier, l'inutilisation du purin se traduisent, annuellement, pour l'agriculture française, par des pertes

(3) La mortalité à la campagne est supérieure à la mortalité à la ville. Voir M. MOINE (*Bulletin de l'Office National d'Hygiène Publique*, T. XXIII, 1931, Fasc. n° 8). L'auteur a comparé un groupe urbain de trois départements avec 7.600.000 habitants et un groupe de 8 départements ruraux groupant 2.500.000 habitants. Il a constaté, en 1928, dans le groupe urbain, 155,3 décès pour 10.000 habitants. Dans le groupe rural il y avait 178 décès pour 10.000 habitants. Poursuivant son étude, M. Moine montre qu'il y a plus d'adultes à la ville qu'à la campagne où la mortalité infantile est plus importante.

Cette conclusion est en accord avec les faits : le logement agricole laisse beaucoup à désirer et ne répond plus au besoin de bien-être qui se manifeste aujourd'hui.

que le chimiste Müntz estimait à plusieurs centaines de millions de francs (avant-guerre).

Les bâtiments ruraux ne sont pas toujours pratiques, c'est-à-dire adaptés aux besoins de la culture. En général, on entretient aujourd'hui plus d'animaux que jadis et cependant, le logement des bêtes n'a pas varié. Enfin, il n'y avait nul souci d'économiser la main-d'œuvre, jadis abondante, mais combien rare aujourd'hui.

Nous n'avons fait qu'effleurer les principales questions que soulève l'étude des bâtiments ruraux. Sans doute, il ne saurait être question de jeter bas tout ce qui existe pour « faire du neuf » à la place. Mais bien des aménagements sont possibles, bien des réadaptations pourraient être exécutées sans trop de frais et pourtant c'est sans doute la branche de son activité où le Génie Rural — à part les questions des régions dévastées — n'a réalisé que peu de choses.

Les encouragements du législateur n'ont pourtant pas manqué. La loi du 13 juillet 1928 (loi Loucheur) a accordé le bénéfice de ses dispositions « à la construction, à l'acquisition d'immeubles déjà existants « en vue de leur reconstruction, à l'aménagement, à la « réparation et à l'assainissement des habitations destinées au logement des ouvriers agricoles et des propriétaires ou petits exploitants peu fortunés... » (art. 19).

Mais les causes qui avaient empêché l'application de la loi sur les associations syndicales se retrouvent ici. Le cultivateur qui voudrait profiter des avantages que lui accorde la loi — à supposer qu'il les connût

exactement — se trouverait immédiatement devant un appareil administratif qui le déconcerte, parce qu'il lui apparaît trop compliqué et qu'il ne le comprend pas très bien. Aussi, la loi Loucheur n'a pas connu beaucoup d'applications à la campagne (4). La modernisation des bâtiments ruraux qui devait avoir «... pour son exécution un droit de priorité sur le tiers des crédits affectés aux habitations à bon marché» (art. 19), n'a pratiquement rien utilisé de ces crédits.

Les distribution d'eau potable

La compétence du Génie Rural en matière de distribution communale d'eau potable est de date récente (arrêté ministériel du 18 septembre 1930 [5]). Jusque-là, le Génie Rural limitait son intervention aux amenées d'eau créées par des associations syndicales pour les besoins des fermes ou hameaux éloignés. Les projets intéressant les communes et subventionnés grâce au produit des prélèvements opérés sur les sommes engagées au Pari Mutuel demeuraient sous le contrôle exclusif du Service Hydraulique assuré par le personnel de l'Administration des Ponts et Chaussées. Sans rien modifier aux errements antérieurs et pour répondre à un vœu du Parlement, il a été décidé de venir

(4) Il convient de mentionner cependant une intéressante application de la loi Loucheur, faite à l'occasion de la reconstruction, sous la direction du Génie Rural, du village de Saint-Jean-de-Belleville (Savoie) entièrement détruit par un incendie (27 août 1928).

(5) J. O. 19 septembre 1930.

plus particulièrement en aide aux petites communes, ainsi qu'à celles dont l'alimentation laisse le plus à désirer. Pour ces communes, l'intervention gratuite du Génie Rural était désormais admise.

Cette nouvelle branche de l'activité du Génie Rural est encore trop jeune pour qu'il soit possible de lui consacrer plus qu'une mention. Mais, d'ores et déjà, dans un problème aussi complexe, une question apparaît essentielle: c'est la recherche de l'eau et sa répartition entre les agglomérations humaines à qui elle fait défaut. C'est, au fond, toute la difficulté du problème, mais c'est une difficulté à laquelle il n'est pas toujours possible d'apporter une solution économique. Selon les conditions locales, il y a lieu de prévoir des solutions communales isolées ou bien le groupement de plusieurs communes en syndicat pour l'utilisation d'une même source ou d'un même ouvrage.

De telles études ont déjà été particulièrement abordées en Meurthe-et-Moselle où deux cent vingt et une communes ont été munies de tous les renseignements nécessaires à l'établissement de leur distribution d'eau (6). Des réalisations importantes ont vu le jour dans le cadre ainsi tracé et les conditions hygiéniques de la vie locale ont été transformées sur des zones importantes. « Le but à atteindre est multiple: d'une part, « améliorer l'hygiène des populations et les préserver « des épidémies typhiques et cholériques; d'autre part,

(6) On a constaté au mois de mars 1933 que sur les 38.000 communes françaises, 10.657 possédaient une adduction d'eau convenablement établie. (Documentation du Comité Hygiène et Eau).

« permettre le développement et l'isolement du bétail
« en fournissant partout une eau saine et abondante.
« Cet idéal ne sera atteint que le jour où chaque exploi-
« tation disposera en propre d'une distribution d'eau.
« Mais la tâche est lourde, nul ne peut se le dissimuler;
« les villages favorisés par la nature possèdent pour la
« plupart les installations nécessaires; par contre, cer-
« taines régions déshéritées n'ont pu, jusqu'ici, malgré
« leurs efforts, pourvoir à leurs besoins, tant sont diffé-
« rentes et onéreuses les solutions du problème qui les
« intéresse. » (7).

Il convient d'ajouter que les bienfaits d'une distribution d'eau potable ne se limitent pas à une amélioration de l'hygiène des hommes et des animaux. L'eau sous pression à domicile contribue puissamment à faciliter le travail agricole : travaux ménagers de la femme, abreuvement des animaux à l'écurie ou à l'étable (8), arrosage du potager. Enfin, il est possible d'organiser la défense contre l'incendie, souvent inexistante à la campagne.

Les travaux communaux d'adduction d'eau potable sont subventionnés par l'Etat sur les ressources fournies au moyen d'un prélèvement effectué sur les fonds engagés au Paris Mutuel en vertu de l'article 102 de la loi de finance du 31 mars 1903 (9). Le taux de subven-

(7) R. PREAUD et M. THIEBAUT (16, *Eaux*), pages 7 et 8.

(8) Cette considération revêt aujourd'hui un intérêt particulier dans les villages traversés par des routes à grande circulation.

(9) Les modalités d'attribution et l'origine des subventions pour adductions d'eau sont en voie de changement. Le produit du prélèvement effectué sur les fonds engagés au Pari Mutuel est désormais versé au budget général à titre de fonds de concours.

tion varie essentiellement suivant la valeur du centime communal. Il atteint en moyenne 50 % du montant des dépenses. Enfin, les communes dévastées pendant la dernière guerre bénéficient d'une subvention supplémentaire (art. 36 de la loi du 12 août 1919) qui a pour effet de limiter encore l'effort financier de la commune et de le réduire à un taux excessivement modique (10).

Enfin, il est probable que dans un avenir prochain l'adduction de l'eau potable posera le problème de l'évacuation des eaux usées au moyen d'égouts. Certaines communes se sont déjà engagées dans des travaux de ce genre que se traduisent immédiatement par une plus grande propreté des rues du village. Un arrêté du 13 juin 1931 a accordé le concours gratuit du Génie Rural aux communes rurales qui désiraient entreprendre des travaux subventionnés par le Ministère de l'Intérieur sur la partie du fonds des jeux qui lui est affectée (égouts, cimetières, bains-douches, etc.).

L'électrification des campagnes

Il nous faut aborder maintenant le problème de l'électrification des campagnes. Il ne saurait être question de traiter en quelques lignes un problème aussi complexe et nous n'en retiendrons ici que les éléments les plus caractéristiques (11).

(10) Circulaire ministérielle (Agriculture) du 30 juin 1930, J. O. 26 juillet 1930.

(11) Voir une étude très détaillée du problème dans P. FROMONT : *Le régime juridique de l'électrification dans la région lorraine*. (Thèse, Nancy 1924). (8).

Les avantages de l'électricité à la campagne ne font plus de doute pour personne. « L'électricité apporte
« la lumière la plus pratique, la plus agréable et la
« moins coûteuse : l'éclairage électrique permet de
« mieux utiliser tous les locaux de la ferme, d'aug-
« menter en quelque sorte le rendement en travail des
« journées d'hiver; il améliore notamment les condi-
« tions d'existence à la campagne et, par tous ses avan-
« tages, il constitue l'un des facteurs susceptibles de
« favoriser le maintien à la terre.

« Pour tous les appareils mécaniques nécessaires à
« l'agriculture, l'électricité fournit la force motrice la
« plus simple, la plus rustique et la plus économique:
« le moteur électrique s'adapte instantanément à toutes
« les situations, qu'il s'agisse des divers ateliers de la
« ferme, des chantiers de battage ou même d'instal-
« lations de labourage en plein champ. » (12).

Quelle est aujourd'hui la situation de fait ? « Sur
« les 31.705 communes où une distribution d'énergie
« électrique fonctionne au 1^{er} janvier 1932, 12.175
« communes ont été pourvues sans intervention du
« Ministère de l'Agriculture; 19.530 communes rurales
« sont desservies par des réseaux ruraux établis avec
« le concours du Ministère de l'Agriculture. » (13). Ces
communes rurales réunissent une population totale de
9.680.000 habitants. Il reste, en chiffres ronds, 7.000
communes rurales à électrifier et, si les travaux avaient

(12) R. PREAUD. (14, *Région Lorraine*), page 5.

(13) Notes et documents statistiques sur l'électrification rurale,
(Publié par le Ministère de l'Agriculture, 1932).

pu se poursuivre à la cadence soutenue au cours de ces dernières années, l'électrification complète des agglomérations rurales en France eut été acquise en 1935.

Exception faite des communes situées à proximité des lignes électriques existantes — et qui souvent ont pu bénéficier de quelques obligations imposées aux concessionnaires d'Etat — le Génie Rural s'est efforcé, autant que possible, d'éviter les solutions individuelles et de préparer des réseaux d'ensemble intéressant un nombre important de localités. « Les limites de ces réseaux
« ont été étudiées dans chaque situation particulière,
« en tenant compte des lignes existantes et de leur
« extension prévue, des conditions de fourniture et de
« production du courant, des limites naturelles, crêtes
« boisées, lignes d'étangs, vallées importantes, etc. ;
« par contre, les limites administratives de cantons,
« d'arrondissements et même de départements ne peuvent être retenues dès l'abord pour dessiner logiquement les réseaux à préparer. » (14).

Ces réseaux doivent s'appuyer sur des groupements: syndicats de communes, coopératives, sociétés d'intérêt collectif, associations syndicales, etc...

Cette solution présente de nombreux avantages. Seule, une étude d'ensemble permet de trouver la solution la plus économique, à savoir le minimum de kilomètres de lignes pour un nombre donné de localités. Elle permet également de réserver l'avenir par l'alimentation du réseau en plusieurs points. Enfin, les demandes émanant d'un groupement important ont

(14) R. PREAUD (3, *Région lorraine*), page 7.

beaucoup plus de poids à l'égard des entreprises de production et de distribution d'électricité. Les conditions d'exécution des travaux et de fourniture d'énergie électrique, en raison des quantités en jeu, peuvent être obtenues à des prix plus avantageux.

Telles sont les principales idées directives qui ont guidé l'action du Génie Rural pour la construction des réseaux.

En ce qui concerne l'exploitation, les solutions dépendent évidemment des situations de fait variables avec les régions. D'abord, c'est seulement dans des cas très particuliers que le groupement agricole pourra produire lui-même l'énergie dont il a besoin. Cette solution oblige le groupement à exploiter lui-même son réseau, soit directement, soit en régie. L'exploitation sera onéreuse et conduira à des tarifs de vente élevés, à moins que le groupement ne puisse desservir une certaine clientèle industrielle dont la consommation améliorera le rendement de la distribution. L'exploitation d'un réseau rural exige toujours un minimum de frais fixes, indépendant de la consommation, dont le montant a une lourde répercussion sur les dépenses de cette exploitation. Aussi bien et chaque fois que cela est possible, il faut « appuyer » le réseau rural sur une entreprise privée dont l'existence est déjà assurée par ailleurs, grâce à une importante clientèle industrielle et urbaine. Cette entreprise peut étendre son action au réseau rural voisin sans augmenter notablement ses frais d'exploitation: les tarifs de vente peuvent devenir bien plus avantageux.

Sans doute, les entreprises privées sollicitées par

le groupement agricole subordonneront leur collaboration à l'assurance que leurs frais seront au moins couverts. Sans parler de bénéfices, elles voudront au moins être garanties contre les pertes. C'est l'origine des garanties de consommation souvent exigées par les sociétés concessionnaires. C'est ici que l'action du Génie Rural s'est particulièrement exercée en collaboration avec le Service du Contrôle des Distributions d'Energie Electrique. Souvent, ces garanties peuvent paraître insupportables aux usagers; dans les assemblées élues, elles sont quelquefois vivement reprochées aux sociétés concessionnaires. Mais il ne faut pas oublier leur objet, surtout après la guerre, à une époque où l'on avait peu de renseignements sur les utilisations possibles des abonnés ruraux. Aujourd'hui, la question est mieux précisée. Très souvent, les prévisions les plus optimistes ont été dépassées. Dans de nombreux réseaux syndicaux — en Lorraine notamment — la courbe des consommations marque une allure ascendante qui ne laisse pas de faire impression. Dans ces conditions, les garanties n'avaient pas d'autre effet que d'effaroucher la clientèle en l'incitant à limiter le nombre et la puissance des appareils récepteurs. Certaines sociétés, bien inspirées, ont profité des révisions périodiques de tarifs pour supprimer les garanties. D'autres se sont contentées de ne plus les appliquer.

Une question à l'ordre du jour est celle de « l'électrification des écarts », c'est-à-dire l'extension des réseaux desservant les agglomérations aux hameaux et fermes éloignés. Dans un sentiment très louable, on

a voulu donner à des cultivateurs particulièrement désavantagés du fait de leur éloignement, les bienfaits de l'énergie électrique. Si la question ne présente pas de difficultés immédiates au point de vue de la construction, elle pourra avoir des répercussions dans l'avenir. Alors même que l'on comprime les charges d'exploitation, en adoptant des procédés de construction très soignés (supports en fer ou en ciment), la desserte des écarts n'en demeurera pas moins une source de frais élevés eu égard à la faible consommation prévisible, puisque, par définition, ces écarts groupent quelques ménages ruraux seulement ou même n'en contiennent qu'un seul. Le problème est trop récent pour qu'il soit possible de dégager maintenant les effets de l'électrification des écarts. On peut seulement regretter que les sages mesures de temporisation proposées par l'Administration n'aient pu être maintenues (15).

Il ne saurait être question dans cette étude de nous étendre plus longtemps, malgré son importance, sur le problème de l'électrification rurale. Les études statistiques sur les consommations réalisées par les abonnés ruraux sont encore trop fragmentaires pour qu'il soit possible de juger le parti que les cultivateurs ont

(15) L'Administration voulait subordonner l'électrification des écarts à un certain niveau de consommation dans l'agglomération: 20 kwh par an et par habitant (arrêté du 1^{er} juillet 1929 pris en application de la loi du 30 mai 1929, art. 75). L'arrêté du 7 juin 1930 pris en application des art. 182 et 183 de la loi des finances du 16-4-30 a supprimé cette restriction,

su tirer, dans l'ensemble du pays, de cette forme nouvelle de l'énergie mise à leur disposition (16).

Le concours financier de l'Etat, en matière d'électrification rurale, est défini aujourd'hui par l'arrêté ministériel du 6 mai 1932 qui fixe les conditions d'attribution des subventions et par la loi du 2 août 1923, modifiée par l'article 141 de la loi de finances du 30 décembre 1928, relative aux avances de l'Etat à la Caisse Nationale de Crédit Agricole, laquelle est chargée d'accorder des prêts à taux réduits aux diverses collectivités d'électrification rurale.

Au 1^{er} janvier 1932, le montant des travaux d'électrification rurale étudiés en France par le Génie Rural atteint 5.323 millions de francs. Les subventions de l'Etat atteignent 2.167 millions de francs et les prêts accordés, en vertu de la loi du 2 août 1923, dépassent 515 millions de francs.

(16) Toutefois des études sont poursuivies sur les réseaux lorrains depuis 1923. Elles font apparaître une augmentation lente mais continue de la consommation. Il ressort des renseignements recueillis que, dès le début de la mise en service d'un réseau, la totalité des habitants desservis utilise l'électricité pour les besoins de l'éclairage. Par contre le nombre des moteurs augmente lentement. Selon les régions, les consommations varient de 25 à 33 kilowatt-heures par habitant. Les premières études faites immédiatement après la guerre laissaient espérer une consommation de 10 à 15 kilowatt-heures,

CHAPITRE IV

Les améliorations dans les conditions de recueil, de transformation & de vente des produits agricoles

Il nous faut évoquer ici les organismes qui apparaissent, aujourd'hui, seuls capables de vivifier l'agriculture française en remédiant aux inconvénients de la petite propriété.

Sans doute la petite propriété, comparée à la grande propriété, se trouve en France dans un état de supériorité. Sa situation oppose un démenti formel aux conceptions collectivistes qui voyaient la petite propriété absorbée dans de grands domaines par l'effort de la production capitaliste. Mais la petite propriété n'est pas sans inconvénient. Les progrès techniques permettent aujourd'hui d'améliorer la production agricole en quantité et en qualité. D'autre part, le cercle des relations s'élargit autour du cultivateur. Il peut atteindre des consommateurs situés de plus en plus loin, mais de plus en plus difficiles sur la bonté

et la régularité des produits qu'ils achètent. Enfin, la concurrence des producteurs étrangers ne peut être indéfiniment neutralisée par des barrières douanières: le cultivateur, comme l'industriel, doit diminuer ses prix de revient, à peine de succomber dans la lutte économique qui s'ajoute à la lutte contre les éléments naturels.

A une tâche tous les jours plus compliquée, le travail opiniâtre du paysan français ne suffit plus. L'individualisme a fait son temps. Bien souvent, à regret, le petit cultivateur a dû s'associer à ses voisins pour produire, transformer et vendre ses produits.

Les Coopératives agricoles

L'association professionnelle agricole, telle que nous la voyons aujourd'hui, est assez récente: elle n'a pas cinquante ans (1). Mais elle s'est développée sous des formes extrêmement variées. Les moyens juridiques mis à sa disposition sont d'ailleurs nombreux. Ce sont, en particulier, les articles 1832 à 1873 du Code civil sur le contrat de société, les articles 18 à 64 du Code de commerce et la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, la loi du 5 août 1920 (société d'inté-

(1) L'association existe en agriculture depuis plusieurs siècles. Les coopératives fromagères du Jura et de la Franche-Comté datent du ^{xiii}e siècle. Il existait sous l'Ancien Régime des confréries de vigneron en Touraine, des assurances mutuelles contre la mortalité du bétail dans les Landes. Enfin, des Sociétés d'agriculture et des comices agricoles sont plus que centenaires. (Voir *Syndicats et Coopératives agricoles*, par M. AUGÉ-LARIBÉ, Paris, Colin 1926.)

rêt collectif agricole), la loi du 21 mars 1884 modifiée par la loi du 12 mars 1920 sur les syndicats professionnels; enfin, éventuellement la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations.

Le Génie Rural apporte son appui technique à ces divers groupements nés des besoins actuels de l'agriculture et des exigences du marché extérieur. Les nécessités auxquelles doivent se plier ces groupements les obligent à adopter un caractère nettement industriel. Mais comment pourraient-ils apprécier les sacrifices à consentir, les bénéfices à espérer, les dispositions à adopter pour la construction de l'immeuble ou pour son aménagement intérieur? Il appartient au Génie Rural, par d'utiles conseils, d'éviter les mécomptes en dissuadant les agriculteurs de se lancer dans des entreprises incertaines.

Faute d'une statistique exacte, il n'est pas possible de donner une idée précise de l'œuvre déjà accomplie dans cette voie (2). Les coopératives de production, de conservation, de transformation et de vente sont très nombreuses dans certaines régions de France. Par son intervention, le Génie Rural a donné un essor profitable à l'industrie laitière dans les régions de petite culture. Ces coopératives sont généralement orientées vers la production du beurre, mais certaines se sont livrées à la production du fromage ou à la préparation du lait pasteurisé qui trouve au voisinage des grandes villes un débouché assuré.

(2) AUGÉ-LARIBÉ, *op. cit.*, pages 89 et suivantes.

Un gros effort a été tenté en vue de la construction et de l'aménagement de caves coopératives pour le logement des vins ou pour la vinification. Ces caves coopératives, doublées d'une organisation puissante, luttent efficacement pour le maintien de prix de vente rémunérateurs. Un problème analogue se pose d'ailleurs avec une acuité tous les jours plus grande à propos du blé français.

Il convient de citer encore les féculeries, les distilleries, les minoteries, les tuileries coopératives. Enfin, les groupements pour l'entreprise en commun du labourage électrique élargissant encore le domaine de l'association en agriculture.

La question de la coopération de production en agriculture dépasse évidemment le cadre de cette étude. Signalons, cependant, en passant, ses avantages essentiels. Qu'il s'agisse de fabriquer, de conserver, de vendre les produits agricoles, la coopérative peut exercer une action efficace vers la compression des prix de revient, vers la recherche de produits de qualité et, finalement, vers l'augmentation du profit de la coopérative.

La coopérative, en effet, peut s'assurer les services d'un technicien qui saura faire un produit irréprochable, de qualité suivie, et le conserver jusqu'à la vente. Si la coopérative fait choix d'une marque de fabrique, il lui sera facile d'y attacher un renom de bonne qualité qui ne se dément pas.

La coopérative qui traite de grandes quantités de produits, réduit l'importance des frais généraux fixes et, par là, son prix de revient. Pour la même

raison, elle peut passer des marchés importants, étendre le rayon de sa clientèle et ainsi régulariser sa production.

D'autre part, la coopérative peut instaurer une discipline de la production et la moraliser. On a fait souvent le reproche au cultivateur français — et non sans raison, semble-t-il — de n'être pas honnête et de livrer sciemment des produits de mauvaise qualité. La coopérative aura une action efficace, non seulement en éliminant les produits de qualité inférieure ou courante qui se vendent mal, mais en orientant ses adhérents vers la recherche de produits de qualité supérieure. Ceux-ci, en dépit des crises, conservent toujours des débouchés. C'est ainsi que la coopérative paiera le lait suivant la quantité de matière grasse qu'il renferme, la vendange suivant le degré alcoolique du moût, la pomme de terre suivant sa teneur en fécule. S'il s'agit de fruits (pêches ou pommes, par exemple), de légumes (asperges ou tomates, par exemple), d'œufs, etc., la coopérative n'acceptera que des produits absolument intacts et d'un calibre déterminé.

Ces entreprises bénéficient généralement d'un taux de subvention égal à 10 %. Un arrêté ministériel du 16 avril 1929 a institué un régime spécial pour les caves coopératives: le taux de subvention varie de 1/8^e à 1/20^e du montant des dépenses.



Nous avons passé rapidement en revue les différentes améliorations agricoles auxquelles s'intéressait le Génie Rural. L'examen des crédits budgétaires affectés aux subventions des projets préciserait sans doute l'importance du concours apporté aux populations rurales. Mais ces chiffres ne rendraient pas compte d'un facteur qui, pour être seulement moral, n'en est pas moins important: c'est la confiance toujours plus grande que le cultivateur ne cesse d'accorder aux ingénieurs du Génie Rural. Absorbées, soit par l'application d'une législation de plus en plus abondante et sans cesse renouvelée, soit par l'importance accrue des services publics, les diverses administrations qui furent jadis les conseillers des agriculteurs n'ont plus eu le temps de les écouter. Mais ces derniers ont trouvé auprès du Génie Rural, le guide averti qui leur est indispensable. Malgré les progrès de l'instruction, la diffusion des livres et des brochures scientifiques, le cultivateur est toujours hésitant devant les applications nouvelles de la science qu'on lui conseille de mettre à profit. Trop souvent, les renseignements qui lui sont fournis proviennent de gens intéressés à les lui donner parce qu'ils ont quelque chose à lui vendre: des objets ou des services.

Auprès du Génie Rural, le cultivateur — et les administrateurs des communes rurales — sont accoutumés de trouver le guide impartial et désintéressé

qui leur est nécessaire. De plus en plus, le Génie Rural devient le conseiller technique des campagnes. Or, ce service a déjà trente ans d'existence mais ses cadres ne sont même pas encore au complet. Aussi bien puisque son rôle ne fait que commencer, il est permis d'affirmer que les succès déjà acquis préjugent ceux de l'avenir (3).

(3) Outre les travaux d'électrification rurale (voir pages 114 et 119) et les travaux de conduites d'eau potable qui viennent seulement d'entrer dans sa compétence, l'œuvre accomplie par le Génie Rural au 1^{er} janvier 1934 intéresse plus de 14.500 projets représentant un montant total de travaux égal à 1 milliard et demi de francs environ. Ces projets se répartissent ainsi :

1. Améliorations foncières : 325 projets d'irrigation; 1200 projets de drainage; 45 projets de remembrement (Loi du 27 novembre 1918); 8.650 projets de chemins d'intérêt agricole et d'ouvrages d'art.

2. Services publics d'intérêt agricole: 1700 projets d'aménées d'eau pour usages agricoles (lavoirs, abreuvoirs); 70 distributions de gaz; 850 projets d'aménagements d'intérêt collectif (hangars, marchés, ponts-bascules, fours banaux, câbles porteurs, etc...).

3. Organisations coopératives : 856 projets de caves coopératives; 172 projets de distilleries coopératives; 60 projets d'huileries coopératives; 440 projets de laïteries, beurrieres, fromageries, porcheries; 48 projets de meuneries, boulangeries; 78 projets de silos à grains; 53 projets de coopératives diverses (féculeries, tuileries).

L'ensemble de ces projets a bénéficié d'un total de subventions de 370 millions de francs environ.

TROISIÈME PARTIE

L'intervention et les moyens d'action du Génie Rural

SECTION PREMIERE

L'intervention du Génie Rural

Introduction

Nous avons examiné, dans une première partie, les caractéristiques essentielles des problèmes d'améliorations agricoles et nous avons vu qu'elles ont conduit à la création, en France, d'un Service des Améliorations Agricoles qui, depuis 1918, a pris le nom de Service du Génie Rural.

Nous avons examiné dans une deuxième partie les différentes entreprises qui, à l'heure actuelle, ressortissent à la compétence du Génie Rural.

Il s'agit maintenant, et ce sera l'objet de cette troisième partie, de relier ces deux éléments: Service du Génie Rural et travaux de génie rural, en étudiant les moyens juridiques et financiers mis en action pour résoudre les problèmes posés par la pratique journalière.

Autrement dit, il s'agit maintenant d'examiner les moyens d'action du Génie Rural.

Mais avant d'aborder l'étude de ces moyens d'action, une question se pose qu'il convient de résoudre immédiatement: Comment expliquer juridiquement l'intervention du Génie Rural?

Nous avons vu que l'activité de ce service se traduit, dans le domaine juridique, par la mise en œuvre de lois et de règlements. C'est ainsi que, par l'intervention du Génie Rural, la loi sur les associations syndicales de propriétaires connaît aujourd'hui des applications toujours plus nombreuses; que les articles 168 et suivants sur la loi municipale relatifs aux syndicats de communes sont devenus de pratique courante, le jour où le Génie Rural les a utilisés en vue de créer des distributions publiques d'eau, de gaz ou d'électricité.

D'autres lois et règlements ont vu leur champ d'action élargi à raison de l'activité manifestée par le Génie Rural dans le domaine qu'ils régissaient. Que l'on songe aux milliers de distributions rurales d'énergie électrique qui ont été autant d'application de la loi du 15 juin 1906. L'on en pourrait dire autant des milliers de kilomètres de chemins ruraux établis sous le régime de la loi du 20 août 1881. Quel eût été le

sort de la loi du 27 novembre 1918 sur le remembrement de la propriété foncière sans le Génie Rural?

Il serait facile d'allonger la liste de ces exemples et, par contre, c'est en vain que l'on chercherait, dans ces lois ou règlements, un texte qui justifiât l'intervention du Génie Rural. Son nom n'apparaît nulle part. Si, à l'occasion, un texte prévoit l'intervention d'un service, il ne s'agit jamais du Génie Rural.

Ainsi, l'on se trouve en présence d'un organe de l'Administration dont l'action est puissante, si l'on en juge par les résultats obtenus et que le législateur paraît ignorer.

Aussi bien, ce n'est pas dans les divers textes dont il facilite le jeu qu'il faut chercher une justification à l'intervention du Génie Rural. Si l'on veut donner une base juridique à cette intervention, il faut aller la chercher dans les textes qui confient au pouvoir exécutif le soin d'assurer l'application des lois.

CHAPITRE PREMIER

Les bases juridiques de l'intervention du Génie Rural

Les lois votées par le Parlement présentent, quant à la nécessité de leur exécution, des différences profondes.

Les unes, les lois civiles, ne sont mises en jeu que par les particuliers eux-mêmes, et dans la mesure où ils le désirent, en vue de satisfaire des besoins d'ordre économique ou social. Ainsi nos lois civiles offrent aux personnes le cadre juridique des opérations économiques les plus courantes: vente, échange, société, etc... Elles suppléent, au besoin, la volonté non exprimée des contractants, mais elles n'ont dans leur ensemble aucun caractère impératif. Elles seront appliquées, plus ou moins, selon qu'elles ont pour objet des actes juridiques auxquels les particuliers recourent plus ou moins fréquemment. C'est ainsi que les articles du Code Civil qui traitent du contrat de vente sont constamment invoqués explicitement ou tacitement par ceux qui, tous les jours, achètent ou vendent des choses. Par contre, la loi sur les sociétés à participation ouvrière

n'a que des applications peu nombreuses, soit que la loi ne réponde qu'imparfaitement aux besoins économiques ou sociaux du pays, soit qu'elle n'ait pas été suffisamment connue et comprise de ceux qui pourraient éventuellement l'utiliser.

Quoiqu'il en soit, le législateur a terminé sa tâche lorsqu'il a élaboré et voté la loi; le pouvoir exécutif a terminé la sienne quand il l'a promulguée et portée à la connaissance des citoyens. Ces derniers, désormais, utiliseront la loi à leur convenance.

D'autres lois se présentent à nous avec un caractère très différent. Le Parlement veut que la loi soit appliquée et il lui donne un caractère impératif. Il y a obligation pour tous les citoyens ou pour une catégorie d'entr'eux d'exécuter certains actes ou de consentir certaines prestations. C'est ainsi que certains Français doivent le service militaire, ou payer divers impôts, ou cotiser en vue de s'assurer contre les risques sociaux, etc... Le Parlement attachera, quelquefois assez de prix à l'application de la loi pour édicter des sanctions contre ceux qui l'enfreindraient.

Mais, si le Parlement peut être assuré de la collaboration volontaire du plus grand nombre des citoyens — puisqu'aussi bien il ne fait que refléter l'opinion de la majorité d'entr'eux — il serait téméraire de compter uniquement sur cette collaboration. A côté de ceux qui essaieront de s'affranchir des obligations que la loi leur crée, il y a la masse des citoyens qui ne demandent qu'à obéir, à la condition de savoir clairement ce qu'ils doivent faire. Or, il n'est pas toujours facile, pour un administré, de connaître exactement quels sont ses de-

voirs surtout à une époque où le travail du législateur n'est pas exempt de reproches. Vouloir appliquer des sanctions, sans avoir d'abord cherché à faciliter l'exécution de la loi, ce serait fomenteur la révolte du pays tout entier.

De là est née, depuis longtemps, la nécessité d'interposer, entre la loi et les citoyens, un organisme qui aura pour objet essentiel d'expliquer la loi, d'en préciser les moyens d'application, en un mot d'en faciliter l'exécution. Cet organisme, c'est l'Administration que l'on voit apparaître à toutes les époques de l'histoire dans les grands pays civilisés et qui se développe de plus en plus de nos jours, à mesure que les administrés attendent de l'Etat des services toujours plus nombreux.

Mais l'Administration ne s'offre pas aux particuliers sous les traits d'une collaboratrice bienveillante dont on peut refuser les bons offices. Elle se présente, armée de tous les pouvoirs redoutables dont elle peut disposer, surtout dans un pays de régime administratif, puisqu'elle peut exécuter d'office quand l'administré n'obéit pas dans le délai qui lui est imparti et dans les conditions qui lui sont prescrites. Aussi bien, l'Administration est un organisme essentiellement autoritaire, grâce à quoi la loi est exécutée coûte que coûte.

Aussi, du point de vue auquel nous nous sommes placé, il semble y avoir deux grandes catégories de lois. Les unes, les lois civiles, sont directement mises en œuvre par les particuliers, — dans la mesure de leurs besoins — sous le contrôle éventuel des tribunaux. Les autres, les lois publiques, sont appliquées de

façon autoritaire, par l'intermédiaire de l'Administration qui dispose de personnels, de moyens financiers et d'un pouvoir de réglementation.

Une question se pose immédiatement : la distinction entre les lois civiles et les lois publiques est-elle si nettement tranchée ? Entre les deux cas extrêmes que nous avons examinés, n'y aurait-il pas une catégorie intermédiaire ?

Et tout d'abord, une question préjudicielle : quels sont les lois et règlements qui pourraient entrer dans cette catégorie intermédiaire ? Ce sont, semble-t-il, ceux dont les pouvoirs publics ne sauraient imposer l'exécution à telle ou telle catégorie de particuliers, mais dont ils souhaitent vivement la mise en œuvre dans l'intérêt du pays tout entier.

Mais, dira-t-on, si le législateur a fait une loi qui répond bien aux exigences des particuliers, point n'est besoin de s'inquiéter : les bénéficiaires se hâteront de tirer parti de l'outil juridique qu'on leur offre. Que si, au contraire, le Parlement légifère à contre sens, quelles que soient ses objurgations, ses lois demeureront lettre morte dès l'instant où il ne peut, en droit, en imposer l'exécution. C'est au fond, la réponse que feraient les tenants de l'Ecole Libérale.

Cette réponse n'est pas entièrement exacte. Il est possible que le Parlement, bien informé des besoins du pays, au courant de ce qui se fait à l'étranger, ait conscience des bienfaits que l'on pourrait retirer de telle ou telle mesure législative. Par contre, les particuliers à qui s'adresse cette loi nouvelle peuvent, de

leur côté, n'en pas distinguer immédiatement les avantages et la laisser inutilisée.

Ce sont les raisons qui ont motivé la création en France, d'un Service des Améliorations Agricoles, Le rapport présenté par le Ministre de l'Agriculture à l'appui du décret du 27 janvier 1903 s'exprimait ainsi : « ...Quels que soient les progrès faits pendant ces dernières années dans nos campagnes par l'idée d'association à la suite de la loi si libérale du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, il faut bien reconnaître que les associations, qui nous occupent (les associations syndicales de propriétaires), de nature pour ainsi dire foncière, et portant souvent sur des parcelles désignées par leur situation et quels que soient leurs propriétaires, sont des plus difficiles à constituer. Outre le consentement des intéressés, leur formation soulève un grand nombre de difficultés d'ordre légal ou technique, telles que : détermination du périmètre de l'association, production des plans, devis et projets de travaux, recherche des voies et moyens pour subvenir à la dépense, répartition des frais entre les cultivateurs syndiqués, rédaction des actes d'association et autres questions qui ne peuvent être abordées qu'exceptionnellement par les petits propriétaires, le plus souvent défiants et dépourvus d'initiative. Aussi ne devons-nous en espérer le développement que d'une action administrative directe. »

Après avoir mis en relief les remarquables résultats obtenus par les Services des Améliorations Agricoles fonctionnant à l'étranger, le rapport ajoutait : « Ils ont pour mission de rechercher les travaux à exé-

« cuter et d'en suivre la réalisation. Ils doivent, dans
« ce but, provoquer la formation d'associations syndi-
« cales, dresser des projets, en surveiller l'exécution
« et assurer l'entretien des travaux. »

Ainsi, les lois étrangères analogues à notre loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888 ne sont, elles aussi, mises en application que dans la mesure d'une « action administrative directe ».

Le Parlement dispose, par ailleurs, d'un moyen puissant pour appeler sur une loi l'attention de ses bénéficiaires éventuels : c'est d'attacher à l'application de celle-ci des avantages pécuniers : remises d'impôts, subventions, bonifications d'intérêts, etc... C'est un moyen qui n'est recommandable que dans la mesure où les avantages pécuniers accordés ne sont pas excessifs. Sinon, ils tendent à créer un état d'esprit fâcheux chez les bénéficiaires qui ont vite fait de voir un droit là où il n'y a souvent qu'une faveur. De plus, ces avantages financiers peuvent réduire, sinon annuler, le supplément de recettes budgétaires qu'on attendait de la nouvelle mesure législative.

Donc, ce moyen n'est pas à proscrire entièrement; il ne doit être utilisé qu'avec modération et discernement, mais à lui seul il est insuffisant. C'est, qu'en effet, tout dépend, au fond, du public auquel on s'adresse. Quand le législateur a édicté des mesures fiscales propres à favoriser la fusion des sociétés commerciales, il avait devant lui des particuliers généralement avertis, et assez instruits pour balancer les avantages et les inconvénients de la mesure proposée. Par contre, quand

le législateur s'adresse à cette moitié de la population que constitue la paysannerie française, il a devant lui un public qui, par nature, par tradition même, accueillera avec méfiance les nouveaux instruments juridiques mis à sa disposition. Que si les textes sont jugés trop longs ou trop obscurs, que s'ils prévoient des opérations techniques ou juridiques trop compliquées ou trop minutieuses, ces textes resteront lettre morte, si rien n'existe entre la loi et ceux à qui elle est offerte. Cette méfiance ne sera même pas désarmée par les avantages pécuniers que l'application de la loi pourrait apporter.

Il faut que l'Administration intervienne, sinon tous les appels du législateur demeureront sans écho. Mais quelle sera le caractère juridique de cette intervention? C'est ce qu'il nous faut examiner maintenant.

CHAPITRE II

Les caractères juridiques de l'intervention du Génie Rural

Nous avons dit que l'application des lois civiles était laissée à la discrétion des particuliers, tandis que celle des lois publiques était assurée d'une manière autoritaire par l'Administration.

Nous avons vu, qu'entre ces cas extrêmes, il existe des lois que le législateur désire voir appliquer et qui nécessitent une intervention de l'Administration. C'est le cas des lois — et aussi des règlements — intéressant les améliorations agricoles et nous savons qu'en France l'organe administratif compétent c'est le Service du Génie Rural (1).

On pourrait objecter tout de suite que, du point de vue juridique, l'intervention du Génie Rural ne se différencie pas de celle de tout autre organe administratif. Lorsqu'une loi doit être appliquée coûte que coûte

(1) Voir pages 49 et suivantes.

— la loi électorale, par exemple — c'est l'Administration qui prépare toutes les opérations prévues par la loi, de telle sorte que l'électeur n'ait qu'à déposer un bulletin de vote au bureau qui lui a été assigné. L'Administration a fait tout ce qu'elle devait faire pour faciliter l'application de la loi.

Le Génie Rural agit-il autrement lorsqu'il facilite l'application de la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales de propriétaires où la loi du 13 novembre 1917 sur les syndicats de communes ou encore la loi du 27 novembre 1918 sur le remembrement de la propriété foncière ?

Avant de répondre, il convient d'analyser avec quelque détail l'opération par quoi se manifeste l'intervention du Génie Rural.

Que l'on considère, par exemple, une collectivité : commune, syndicat intercommunal ou association syndicale, à qui le concours gratuit du Génie Rural a été accordé en vue d'établir une distribution d'énergie électrique. Nous avons signalé les diverses solutions d'ordre général que peut comporter un tel problème et les études préalables qu'elles supposent. La mise au point d'un avant-projet exigera des engagements de principe — ou pour le moins des promesses — des diverses parties en présence : collectivité, entrepreneurs, administrations intéressées. C'est ainsi que le constructeur promettra d'exécuter les travaux pour un prix déterminé. Si l'exploitation du réseau est assurée sous le régime de la concession, l'entreprise concessionnaire se soumettra aux clauses d'un cahier des charges. Une administration, celle des Eaux et Forêts,

par exemple, pourra avoir été pressentie pour la traversée d'un massif boisé; ce pourra être aussi le service de la Navigation dont l'avis sera provoqué si une ligne électrique franchit un canal, etc...

Toutes les conditions de la solution ayant été ainsi précisées par le Génie Rural, quelle est la situation juridique des parties en présence ? Jusque-là, aucune ne s'est engagée définitivement. Il y a simplement des promesses recueillies auprès de tous les intéressés, promesses dont le faisceau, judicieusement coordonné, constitue la substance même de la solution proposée par le Génie Rural.

Quel a été le rôle de ce service ? On serait, tout d'abord, tenté de l'assimiler à celui d'un mandataire. C'est juridiquement inexact. Lorsque le Génie Rural discute, avec les diverses personnes ou administrations intéressées à un projet, les conditions de son exécution, il ne représente pas, au sens juridique du terme, la collectivité. Les accords de principe qu'il réalise gardent un caractère officieux et ceux-ci n'acquièrent leur valeur juridique que dans les divers contrats signés par les parties elles-mêmes et jamais par le Génie Rural au nom de l'une d'elles.

Lorsque les accords de principe sont mis au point et acceptés par les futurs contractants, le Génie Rural voit son rôle momentanément épuisé. Il n'y a donc rien dans cette manière de procéder qui rappelle celle d'un mandataire agissant au nom et pour le compte de son mandant.

En vain chercherait-on une analogie entre les obligations du mandataire et celles des ingénieurs du Génie

Rural. De même que le mandataire doit remplir exactement et complètement son mandat (art. 1992 du Code civil) et rendre compte de sa gestion (art. 1993), de même les ingénieurs doivent assurer l'instruction complète et précise des affaires qui leur sont confiées et rendre compte. Mais il n'y a au fond qu'une similitude de mots. L'obligation d'instruire les affaires confiées à leurs soins est la conséquence logique de la fonction dont les ingénieurs sont investis. Et, s'ils doivent rendre compte, ce n'est pas à la collectivité bénéficiaire de leur concours, mais au Ministre de l'Agriculture de qui ils dépendent, en vertu du pouvoir hiérarchique auquel ils sont soumis en tant que fonctionnaires (2).

Aussi bien, il faut renoncer à voir dans le Génie Rural un corps d'ingénieurs dont la fonction consisterait à en faire les mandataires des collectivités dont ils étudient les projets.

Par contre, n'y a-t-il pas dans le mode d'action du Génie Rural des procédés qui l'apparentent à la gestion d'affaires ? La gestion d'affaires, en effet, est une opération juridique largement utilisée par les administrations publiques considérées en tant qu'entreprises.

« L'entreprise de l'administration publique est essentiellement une entreprise de gestion d'affaires; il s'agit de la gestion des intérêts généraux du public dirigés à la fois dans l'intérêt du public auquel elle

(2) Il n'y a pas lieu d'insister non plus sur l'analogie — plus apparente que réelle — entre la gratuité du mandat civil et celle du concours du Génie Rural. Il n'y a là, tout au plus, qu'un jeu de mots.

« fournit des services et dans celui du gouvernement
« de l'Etat auquel elle fournit des moyens de gouver-
« nement, de l'argent, des approvisionnements, une
« force armée, une marine, des voies de communica-
« tions... » (3).

Mais ici, il faut s'entendre. Le Génie Rural, envisagé comme service public, exerce son action par les mêmes méthodes que les autres administrations publiques. Il gère les intérêts d'un certain public — le public agricole — dans l'intérêt de celui-ci et dans l'intérêt de l'Etat à qui il fournit un moyen de gouvernement : développement de la production agricole en quantité et surtout en qualité, avec tous les avantages qui en résultent, c'est-à-dire accroissement du rendement des impôts, développement des échanges intérieurs et extérieurs, stabilité de la population agricole, tranquillité sociale, etc...

Par contre, si l'on envisage les modes d'action des agents du Génie Rural à l'égard d'une collectivité agricole, y a-t-il vraiment gestion d'affaires? La gestion d'affaires, comme le mandat, a pour but des actes juridiques. Or, nous savons que le Génie Rural ne procède jamais à des actes juridiques. Il conseille, mais il ne passe aucun marché, n'exécute aucun travail public pour le compte des particuliers, des syndicats agricoles ou des communes.

C'est pour cette raison essentielle que le mode d'action du Génie Rural n'est pas une gestion d'affaires,

(3) HAURIOU (10, *Droit administratif*), page 21.

même quand il prend l'initiative d'étudier une question sans attendre qu'on le sollicite, qu'il en arrête les solutions possibles et les propose ensuite aux particuliers ou aux collectivités susceptibles d'en bénéficier.

En vain, objectera-t-on que le Génie Rural possède une autonomie pleine et entière dans le choix des solutions qu'il étudie et qu'une des caractéristiques du gérant d'affaires est justement son autonomie. Cette objection ne tient pas devant la nature du but poursuivi par les ingénieurs du Génie Rural. Ce but consiste uniquement en actes matériels. Les études entreprises, les promesses recueillies chez les uns, les exigences formulées par les autres, ne constituent jamais des obligations au sens juridique de ce mot. On ne saurait vouloir leur appliquer les sanctions de la loi.

Aussi bien, en l'absence de tout acte juridique dans les buts poursuivis, faut-il voir dans l'intervention des ingénieurs du Génie Rural une sorte de louage d'ouvrage ou de service, avec cette particularité que le louage est gratuit pour les bénéficiaires ? Il y a, à cette manière de voir, une grave objection. Le louage d'ouvrage — ou de service — suppose un état de dépendance de l'une des deux parties en présence envers l'autre et cet état de dépendance existe, encore que celui qui loue son travail ou ses services occupe une situation sociale élevée : avocat ou ingénieur-conseil, par exemple. Or, dans le cas qui nous intéresse, cet état de dépendance n'existe pas. Les agents du Génie Rural mis à la disposition d'une collectivité agricole quelconque ne sont pas aux ordres de celle-ci. Il y a, à cela, une raison essentielle. L'avocat ou l'ingénieur-conseil

qui loue ses services à un particulier ou à une entreprise privée doit normalement étudier l'affaire, à lui confiée, en contemplation des intérêts du maître de cette affaire. Il doit rechercher les moyens propres à obtenir le gain d'un procès ou le meilleur rendement d'une usine. Si le but recherché par cet avocat et cet ingénieur-conseil est de nature à desservir l'intérêt général, cela à leurs yeux, ne fait pas compte. Leur dépendance naît de ce que leur activité est tout entière au service d'intérêts privés, qu'ils ne doivent jamais perdre de vue.

Il en est autrement pour les ingénieurs du Génie Rural. Quand une collectivité a obtenu leur concours, elle ne leur a pas, pour autant, remis ses intérêts — et ses intérêts seulement — à défendre. Ceux-ci ne sauraient être pris en considération que dans la mesure où ils s'accordent avec l'intérêt général. D'où les conclusions logiques suivantes : le Ministre de l'Agriculture pourra refuser le concours des ingénieurs du Génie Rural s'il lui apparaît que l'entreprise projetée par une collectivité ne présente pas, à un degré suffisant, ce caractère d'intérêt général ; et que si le caractère d'intérêt général est nettement défini, c'est lui seul qui servira de base aux études dont les ingénieurs du Génie Rural seront chargés.

Aussi bien, il ne paraît pas possible, dans ces conditions, d'assimiler les obligations des ingénieurs du Génie Rural à celles qui découlent normalement du contrat de louage de service. L'opposition qui existe dépend essentiellement d'un élément subjectif, à savoir

le départ qui s'impose entre l'intérêt particulier et l'intérêt général (4).

Le droit civil ne nous fournit aucun terme de comparaison admissible. Il faut donc voir dans les relations qui s'établissent entre les ingénieurs du Génie Rural et le public agricole une création originale du droit administratif qui n'a pas son équivalent dans les autres disciplines juridiques. Nous voyons l'administration quitter les zones élevées de la souveraineté où elle voisine avec les pouvoirs constitutionnels pour se rapprocher étroitement d'une catégorie d'administrés, se mêler à leurs affaires particulières, leur conseiller d'engager telle entreprise, les dissuader de poursuivre telle autre, ne tirer son autorité que de la valeur professionnelle de ses agents et du crédit qu'ils ont su obtenir auprès du public agricole.

Est-ce à dire que le Génie Rural se présente simplement comme une administration consultative ?

Après ce que nous venons de dire, il est certain que cette qualification rendrait compte imparfaitement du rôle qu'il joue auprès du public agricole et, en particulier, de la part active qu'il prend dans les entreprises d'améliorations agricoles. L'expression d'administration consultative laisserait entendre que le Génie Rural

(4) Il appartient au Ministre de l'Agriculture d'apprécier le degré d'intérêt général que doit présenter une affaire pour justifier le concours du Génie Rural. Cette appréciation est souveraine et la décision qui en découle ne peut être soumise à la censure du Conseil d'Etat car les dispositions de l'arrêté du 25 juillet 1903 qui fixe les conditions d'intervention de l'Etat en matières d'études et de travaux de Génie Rural, sont permissives et non impératives pour l'Administration.

est mis en mouvement sur la demande des intéressés. Or nous savons que ce n'est vrai qu'en partie. Le plus souvent, l'initiative appartient au Génie Rural : il se présente comme un moteur qui, après les avoir coordonnées, mettrait en mouvement des activités qui ne demandent qu'à agir.

Mais une dernière observation se pose : cette administration consultative qui prend des initiatives, qui dirige une partie de l'activité agricole va donc pouvoir imprimer une direction à cette activité. Sur ses conseils, des entreprises seront fondées, d'autres seront abandonnées. Mais cette administration n'est pas infaillible. Ses agents, quel que soit le choix de leur recrutement, quelles que soient leur valeur technique et leur valeur professionnelle peuvent fort bien se tromper. Au fond, cet unique pouvoir de persuasion dont ils disposent peut être plus redoutable dans ses conséquences lointaines, que les pouvoirs de contrainte de l'administration autoritaire. Contre ces derniers, l'administré peut encore se défendre et, s'il est lésé, déférer au Ministre, au juge administratif ou judiciaire, l'acte qui lui fait grief. Mais ici, que voyons-nous ? Des conseils basés sur l'appréciation personnelle d'un fonctionnaire, c'est-à-dire sur un élément essentiellement subjectif. Sans doute le plus souvent, ces conseils gagneront à être suivis et la prospérité des patrimoines particuliers en dépendra largement. L'Etat lui-même connaîtra des plus-values dans les rentrées d'impôts. Mais encore une fois, les prévisions les mieux étudiées peuvent être démenties par les événements.

Les patrimoines particuliers seront-ils seuls à sup-

porter les charges consécutives à l'action de l'entreprise ? L'administration eût été bien médiocre psychologue en répondant par l'affirmative. Le paysan français, malgré toutes ses qualités — et peut-être à cause d'elles — écoute plus souvent son intérêt que sa raison. Et pour l'amener à suivre la voie qu'on lui propose, le plus sûr est de faire appel au premier autant qu'à la seconde.

Aussi bien, à une collaboration technique très étroite, l'administration ajoute une collaboration financière efficace, mais celle-ci étant essentiellement la conséquence de celle-là. Cette collaboration financière, sur laquelle nous reviendrons, peut revêtir des formes multiples. Elle se traduit toujours par une participation aux dépenses qui diminue, dans des proportions variables, l'effort que doivent assumer les bénéficiaires de l'entreprise.

Ce dernier trait achève de caractériser l'intervention du Génie Rural. Les ingénieurs de ce service ne peuvent donc pas être comparés à des mandataires, ni à des gérants d'affaires, ni à des particuliers qui louent leurs services comme le ferait un ingénieur-conseil.

Si l'on veut tenter une comparaison, il faudrait prendre l'exemple d'une banque d'affaires qui, avant d'engager des capitaux dans une entreprise, la fera étudier par ses conseils techniques. Sur le rapport qui lui sera remis, la banque dégagera les idées directives qu'elle imposera à l'entreprise et auxquelles elle subordonnera l'avance de ses capitaux. Le Génie Rural joue à peu près le rôle de ces conseils techniques, à cette différence près, qu'il aura déjà eu pour mission d'éta-

blir le projet servant de base à la constitution de l'entreprise. L'Etat interviendra ensuite pour collaborer de ses deniers à son fonctionnement.

Avant de poursuivre notre étude, il importe de faire le point, c'est-à-dire de résumer les résultats acquis, afin de faciliter les développements qui vont suivre.

Nous avons justifié juridiquement les conditions dans lesquelles interviendra le Génie Rural : celui-ci apparaît comme un intermédiaire indispensable entre un certain public — le public agricole — et des lois mises à sa disposition, mais dont il ne saurait tirer profit s'il était livré à ses seuls moyens.

Nous avons ensuite essayé de caractériser juridiquement les conditions de l'intervention des agents du Génie Rural. Le droit civil ne nous a fourni aucun point de comparaison acceptable, et il faut voir dans cette intervention une création originale du droit administratif. Nous avons mis en évidence la nécessité pour l'Etat, d'appuyer l'intervention technique du Génie Rural par une collaboration financière efficace.

Ainsi, le Génie Rural apparaît muni de deux groupes de moyens d'action : les uns juridiques, les autres financiers dont l'étude fait l'objet des chapitres suivants.

SECTION II

La mise en œuvre des moyens d'action

Introduction

Les moyens juridiques et financiers mis en œuvre pour favoriser les entreprises d'améliorations agricoles se sont développés, et continuent de se développer, à mesure que ces entreprises augmentent en nombre et en importance. Il ne saurait être question de les analyser successivement les unes après les autres, car une telle méthode ne saurait rendre compte des caractères essentiels de ces moyens. Il paraît plus judicieux, en effet, d'en faire une large synthèse de façon à mettre en évidence les conditions dans lesquelles le Génie Rural a su adapter ces moyens, à la fois aux entreprises et aux particuliers eux-mêmes.

Une question se pose immédiatement: quelle est l'importance relative qu'il convient de donner à ces deux groupes de moyens. Convient-il de les placer sur un même plan ou bien ceux-ci doivent-ils demeurer la conséquence de ceux-là ou réciproquement?

Il ne faut pas dissimuler l'importance de cette question car, de la solution apportée, dépend le succès de l'activité déployée par les agents du Service du Génie Rural.

Une première constatation s'impose: aucun de ces moyens n'est exclusif de l'autre. Autrement dit, il ne saurait être question d'éliminer complètement les moyens financiers ou inversement. Sans doute, l'on pourrait penser que le concours du Génie Rural devrait être recherché pour lui-même et en dehors de tout espoir d'avantages financiers, puisqu'il représente déjà un avantage susceptible d'être évalué en monnaie. Bien plus, les particuliers ou les collectivités, qui bénéficient de ce concours, ont à leur disposition un personnel d'une valeur éprouvée, dont les conseils techniques et juridiques font autorité. Ne serait-il pas judicieux de limiter à ces points de vue technique et juridique le concours gratuit du Génie Rural? On y a effectivement pensé. Mais nous avons esquissé plus haut (1) les raisons qui militent en faveur du concours financier envisagé sous l'angle d'une collaboration de l'Etat et non pas sous celui d'une distribution de prébendes accordées par un Etat-Providence.

A l'inverse, l'on pourrait être tenté de donner plus d'importance au concours financier, afin de vaincre plus aisément les hésitations des agriculteurs devant les entreprises d'améliorations agricoles. Certains pourraient même penser que l'intervention d'un corps d'ingénieurs spécialistes n'est pas nécessaire, pas

(1) Voir page 17 et suivantes.

plus que les instruments juridiques mis à la disposition du public agricole. Les travaux d'amélioration agricoles pourraient être entrepris sous la direction immédiate de l'Etat, qui supporterait la plus grosse part, sinon la totalité des dépenses.

Nous réfuterons (2) cette façon de penser et montrons qu'une pareille politique ne serait pas saine. Elle serait dangereuse pour les finances de l'Etat, surtout en régime démocratique, et de plus, elle ne permettrait pas de faire une discrimination suffisante entre les entreprises d'améliorations agricoles dont l'utilité est avérée et celles dont l'exécution ne s'impose pas immédiatement.

Au fond, il semble bien que la vérité résulte d'une sage moyenne dans le dosage des moyens techniques et juridiques et des moyens financiers mis en œuvre.

Mais en admettant ce point de vue, doit-on dire que les moyens financiers sont la conséquence nécessaire des moyens juridiques ou bien que ceux-ci dépendent de ceux-là. Sur ce point, la doctrine de l'Administration a toujours été très nette et n'a jamais varié: le concours financier est sous la dépendance étroite de la collaboration préalable, à la fois technique, juridique et économique du Génie Rural. De nombreux textes n'ont cessé d'affirmer cette manière de voir (3).

(2) Voir troisième partie, section II. chap. II, § 3.

(3) Ainsi l'arrêté du 25 juillet 1903, art. 2 :

« Dans le cas où des subventions pourront être allouées, elles ne seront attribuées que si les études ou les travaux sont exécutés avec l'autorisation préalable et sous le contrôle du Service des Améliorations agricoles. »

La circulaire du 19 décembre 1923 du Ministère de l'Agriculture

En subordonnant son concours financier au concours technique et juridique préalable du Génie Rural, l'Administration gère au mieux les intérêts des agriculteurs et ceux de l'Etat.

Nous avons signalé plus haut, les difficultés que comportent les problèmes d'améliorations agricoles et les écueils que ne sauraient éviter les non-spécia-

rappelle les conditions à remplir pour obtenir des subventions en vue de l'exécution de travaux d'améliorations agricoles :

« J'ai été amené à constater à diverses reprises que certains « départements, communes ou groupements agricoles, désireux de « réaliser des travaux d'intérêt collectif susceptibles de recevoir « des encouragements de l'Etat sur les fonds mis à cet effet à la « disposition du Ministre de l'Agriculture croient utile, pour gagner du temps, de confier les études des projets à réaliser à des « hommes de l'art de leur choix et même de créer de véritables « services d'études. Ce n'est que lorsque ces projets sont achevés, « lorsque les engagements sont souscrits par les agriculteurs, « lorsque même des contrats sont passés avec des entrepreneurs, « ou des fournisseurs, que les collectivités adressent au Ministère « des demandes de subvention.

« Cette façon de procéder est irrégulière, et il y a lieu d'y « renoncer dès à présent. Je vous prie, en conséquence, de rappeler « de la façon la plus nette à vos services et à vos administrés « que je tiens à ce que l'arrêté du 25 juillet 1903, fixant les « conditions d'intervention en matière d'études et de travaux de « Génie Rural soit strictement observé, notamment en ce qui « concerne les articles 1, 2 et 3 de cet arrêté... etc. »

Le décret du 13 décembre 1923 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 août 1923 facilitant par des avances de l'Etat la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes, précise dans son article 3 :

« Peuvent seuls être transmis par l'Office (Caisse) National du « Crédit Agricole à la Commission prévue à l'article 3 de la loi « du 2 août 1923, les avants-projets et projets de travaux qui, après instruction technique et avis concordants du Service du « Contrôle des distributions d'énergie électrique et du Service du « Génie Rural, sont pris en considération par le Ministère de « l'Agriculture. »

La discussion de la loi du 2 août 1923 avait permis au Ministre de l'Agriculture d'affirmer à la Chambre des Députés la doctrine du Gouvernement sur ce point.

listes. Il est bien évident que si un projet est mal étudié, s'il comporte des dispositions inadmissibles, il n'est pas économiquement viable; la subvention accordée, dans ces conditions, serait irrémédiablement perdue. En exigeant que les collectivités demanderesses se soumettent au contrôle préalable du Génie Rural, le Ministre de l'Agriculture défend leurs intérêts de façon très efficace.

D'autre part, en n'accordant le concours financier de l'Etat qu'à des entreprises soigneusement étudiées, le Ministre de l'Agriculture gère au mieux les intérêts de l'Etat, puisque les fonds seront destinés seulement à des entreprises qui réunissent le maximum de chances de succès.

Nous avons mis en évidence l'importance relative des moyens juridiques et financiers utilisés par le Génie Rural, en vue de développer les entreprises d'améliorations agricoles.

Il convient donc d'examiner maintenant quels sont ces moyens et ce sera l'objet des chapitres qui vont suivre.

CHAPITRE PREMIER

Les moyens juridiques

Il ne saurait être question, en abordant ce chapitre, d'étudier par le détail tous les textes législatifs appliqués par le Génie Rural. Non seulement ils sont fort nombreux et ne pourront que s'accroître par la suite, mais de plus, ils ne présentent pas tous la même importance.

Notre étude se limitera donc aux textes essentiels qui mettent le mieux en relief les moyens d'action juridique utilisés par le Génie Rural, quitte à signaler, au passage, les textes d'une application moins fréquente.

Encore une remarque : les entreprises qui peuvent prétendre au concours du Génie Rural doivent présenter, outre un caractère d'intérêt agricole, un caractère d'intérêt général ou au moins collectif (arrêté du 25 juillet 1903, art. 2). Aussi bien, les textes immédiatement appliqués par le Génie Rural ont-ils pour objet le groupement des terres, le groupement des communes ou le groupement des personnes. Outre ces groupements créés en vue d'entreprises nettement spécia-

lisées, le Génie Rural apporte son concours à des collectivités qui personnifient juridiquement des faisceaux d'intérêts plus ou moins généraux : le Département et la Commune. Celui-là interviendra d'ailleurs beaucoup plus rarement, car ses limites ne sont exemptes d'un certain arbitraire et, toutes proportions gardées, il ne personnifie pas, comme la commune, une communauté de traditions et d'intérêts qui trouve son origine dans les temps les plus reculés. Mais, quand il s'adresse à la commune ou au département, le Génie Rural n'a pas à créer juridiquement la collectivité, celle-ci existe et son intervention en matière d'amélioration agricole n'est qu'un épisode dans sa vie administrative. Le département, en particulier (1), n'intervient le plus souvent que pour ajouter au concours financier de l'Etat.

En définitive, c'est dans le groupement juridique des terres (association syndicale de propriétaires) et dans le groupement de communes (syndicat de communes) en vue d'une entreprise spécialisée, que le Génie Rural a réalisé, dans ces dernières années, une œuvre vraiment originale et a réussi à faire appliquer couramment, dans la vie administrative, des textes qui, jusque-là, n'étaient utilisés que de façon exceptionnelle. Nous examinerons successivement les associa-

(1) La loi du 16 avril 1930 (art. 188) modifiant la loi du 15 juin 1906 (art. 6) a donné le pouvoir concédant au département en matière de distribution d'énergie électrique et permet à cet organe administratif d'intervenir d'une manière particulièrement efficace en matière d'électrification rurale. Jusqu'à présent, seul le département de la Sarthe a tiré parti de cette loi.

tions syndicales et les syndicats de communes et nous consacrerons une mention aux groupements de personnes ayant pour objet des entreprises à forme coopérative.

1° L'ASSOCIATION SYNDICALE DE PROPRIÉTAIRES

L'association syndicale de propriétaires (2) n'a reçu, en France, un statut juridique complet que vers le milieu du dix-neuvième siècle et pourtant, c'est une institution dont les origines sont fort lointaines.

Il ne s'agit pas de refaire ici l'historique de la législation sur les associations syndicales de propriétaires, mais il convient cependant, de dégager l'esprit des actes législatifs qui se sont succédé avant et pendant le dix-neuvième siècle, afin de mettre en évidence les raisons pour lesquelles certains d'entre eux ont été largement utilisés par le Génie Rural, alors que d'autres ont été laissés de côté.

Les associations syndicales les plus anciennement connues en France semblent être les communautés d'arrosants du Roussillon, qui se sont formées sous l'empire de la législation des Wisigoths et des Arabes (3). En 1169, apparaissent en Flandre les syndicats de

(2) Voir un très intéressant article de G. GATIMEL, chef de section au Service technique des Eaux et du Génie Rural intitulé : *Exposé des travaux préparatoires de la loi des 21 juin 1865, 22 décembre 1888, 21 décembre 1926, sur les Associations syndicales*, publié aux Annales des Eaux et du Génie Rural, fascicule 62, pages 333

(3) Annales du Sénat et du Corps législatif, 1864. tome second, page 10.

Wateringues ou de Watergands (4), associations syndicales organisées entre propriétaires pour préserver la région de Dunkerque contre l'envahissement de la mer et l'inondation des eaux fluviales, au moyen de tout un système de digues et de canaux. Aux quinzième et seizième siècles, des syndicats d'irrigation ont été constitués en Provence et dans le Comtat Venaissin. Des édits d'Henri IV, de 1599 à 1607, préposent des syndicats de propriétaires au dessèchement des marais dans le Poitou, l'Aunis et la Saintonge (5).

Dès cette époque, les associations syndicales apparaissent avec les caractères essentiels qui les définissent encore aujourd'hui. D'une part, ce sont des groupements à base foncière, autrement dit, les obligations qui dérivent de l'association sont attachées aux immeubles et les suivent en quelques mains qu'ils pas-

(4) Les wateringues ou watergands sont de grands fossés chargés d'assainir les régions flamandes voisines de la mer. Le développement de ces fossés est de 510 kilomètres environ; ils assainissent une superficie de 39.600 hectares. A l'est de Dunkerque, les marais des Moères dont le niveau est inférieur à celui de la mer ont été complètement asséchés. Des associations syndicales dites sections de wateringués assurent l'entretien des watergands.

(5) Dans l'édit du 8 avril 1599, on relève les dispositions suivantes de l'article 3 :

« Et d'autant que plusieurs palus et marais appartiennent en commun à divers propriétaires, ou se trouvent tellement mêlés et enclavés les uns parmi les autres, qu'il serait impossible aux dits propriétaires de les dessécher sinon conjointement et d'une même opération de levées, fossés, moulins à tirer les eaux et autres engins, voulons et ordonnons que, quand les dits propriétaires seraient de différents avis pour le fait du dit dessèchement, le vœu des propriétaires ayant la plus grande partie de marais emporte celui de la moindre part. ».

Ces dispositions sont à rapprocher de celles de l'article 12 de notre loi du 21 juin 1865, entièrement maintenues par le décret-loi du 21 décembre 1926.

sent. D'autre part, les associations syndicales ont pour objet des travaux d'intérêt général qui pourraient être entrepris par les pouvoirs publics. Mais l'Administration intervient parfois avec trop de retard, ou bien elle doit ménager les finances publiques. Les propriétaires auront avantage à exécuter eux-mêmes les travaux nécessaires avec l'aide, si besoin est, de l'Administration. L'importance de ces travaux, la nécessité de les exécuter suivant un programme bien défini, l'obligation d'entretenir ensuite les ouvrages établis à peine de les voir tomber en ruine, tout cela suppose un ensemble de moyens puissants et coordonnés généralement hors de proportions avec les facultés d'un propriétaire isolé (6). En fait, à défaut des pouvoirs publics, seule l'association syndicale de propriétaires sera en mesure de substituer une autre action de même efficacité.

Il semble bien que jadis, l'association syndicale ait dû sa naissance à l'absence de pouvoirs publics organisés, disposant de ressources et de personnels. Faute d'une intervention de l'Etat — dont la notion même avait momentanément disparu — les agriculteurs ont dû pourvoir, par leurs propres moyens et par des mesures collectives, à la protection de leurs patrimoines. Les premières associations dont l'existence est reconnue, eurent en vue des travaux de défense contre les

(6) Il semble bien que l'association syndicale de propriétaires apparaisse exclusivement dans les pays de petite et de moyenne propriété, telles que nous les définissons en France. L'on ne conçoit pas le rôle d'une association syndicale de propriétaires dans un pays de latifundia.

forces de la nature. Dans le Nord, on se défend contre l'eau; dans le Midi, on se défend contre le soleil. L'association syndicale apparaît comme une création spontanée de l'activité agricole. L'institution est née de la nature des choses. Plus tard, les gouvernements successifs lui ont donné un revêtement juridique qu'ils ont perfectionné au fur et à mesure des besoins ou aménagé suivant l'esprit du moment. Mais c'est en vain qu'ils ont voulu en modifier l'esprit.

Dès le début, en effet, l'association syndicale apparaît comme un groupement viable sous la condition essentielle d'être homogène. Ce caractère d'homogénéité paraît résulter de deux éléments inséparables. D'abord, la nature des besoins dont chaque associé attend la satisfaction et qui doit être la même pour tous les membres de l'association. Ensuite, la conviction, chez chacun des propriétaires, que les services que lui rendra l'association sont comparables à ceux qu'elle rendra à ses co-associés. Si l'un de ces éléments vient à manquer, l'association ne résistera pas aux forces de désagrégation qu'elle portera en elle-même.

L'on peut même affirmer que lorsque ces deux éléments existent, l'association est virtuellement née, en dépit de toutes les interdictions dont elle pourrait être frappée. Aujourd'hui, l'association syndicale possède un statut juridique complet, et il est loisible aux particuliers d'en créer et de leur donner une existence légale moyennant quelques formalités simples. Mais sous d'autres régimes, alors que l'association était, pour elle-même, considérée avec défiance, voire interdite, le pouvoir central ni les pouvoirs locaux n'ont pu empê-

cher l'existence d'une floraison d'associations syndicales dotées des statuts les plus divers et finalement reconnues, tant était grande la force qu'elles tiraient de leur nécessité.

Aussi bien, les pouvoirs publics ont cherché à utiliser l'association syndicale pour des fins autres que celles dont elle apparaissait comme la suite naturelle. Au caractère spontané de l'association syndicale succédera le caractère forcé. A l'accord des intéressés, né d'une communauté d'intérêts, va suivre l'adhésion d'office, basée sur une présomption d'intérêt. C'est l'Etat, ce sont les pouvoirs publics qui reconnaîtront la nécessité de l'association, qui délimiteront le périmètre syndical, l'importance des dépenses à engager. Une seule issue est offerte à celui qui ne peut ou qui ne veut pas supporter la charge qu'on lui impose : le délaissement. Encore y a-t-il des cas où le délaissement n'est même pas permis.

L'association syndicale, fruit de la libre activité agricole, de ses besoins, de ses aspirations, devient un organe administratif soumis au contrôle, sinon aux ordres des pouvoirs publics. On lui donne des attributs de la puissance publique. Mais les pouvoirs publics devaient facilement succomber à la tentation de confier à l'association syndicale le soin d'assurer des entreprises qui, normalement, eussent dû leur incomber. Ce n'est pas l'un des moindres résultats de l'action poursuivie par le Génie Rural, que d'avoir rendu à l'association syndicale sa véritable physiologie : nous la définirons plus loin.

Sous l'Ancien Régime, les associations syndicales

reçoivent leurs chartes de concession des seigneurs, des évêques ou chapîtres, des rois, des intendants ou même des Parlements. Les chartes ne font, le plus souvent, que constater par écrit d'anciens usages.

A côté des associations plus ou moins soumises au contrôle du pouvoir central ou des pouvoirs locaux, il en existait un grand nombre qui n'avaient d'autres titres que la tolérance dont elles étaient l'objet depuis un temps immémorial.

Le droit intermédiaire, peu favorable aux legs du passé, respecta cependant les communautés d'arrosants, les autorisa à percevoir leurs taxes et, d'une manière générale, confia aux administrations le soin de « diriger toutes les eaux du territoire vers un but « d'utilité générale d'après les principes de l'irrigation » (7).

Au libéralisme de l'Ancien Régime, aux hésitations de la période révolutionnaire, succède le régime autoritaire du Consulat et de l'Empire. Désormais les associations syndicales pourront être créées par décision du gouvernement, même contre le vœu du plus grand nombre des propriétaires. Ce sont les lois du 14 floréal an XI sur le régime des eaux et du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais. L'objet de cette dernière loi est, d'ailleurs, beaucoup plus vaste que ne l'indique son titre. Elle est demeurée un véritable code de travaux publics. Mais l'allure des textes est significative, si l'on songe qu'il s'agit de

(7) Instruction de l'Assemblée nationale des 12-20 août 1790 concernant les fonctions des assemblées administratives,

travaux exécutés aux frais des propriétaires intéressés (8).

Quoi qu'il en soit, les dispositions qui régissaient les associations syndicales étaient éparées dans des textes divers et, suivant les termes de l'exposé des motifs de la loi de 1865, « elles manquent de précision » et d'harmonie et présentent des lacunes ». Pourtant, on s'en était accommodé depuis longtemps et c'est un arrêt de la Cour de Cassation du 26 mai 1841 (9) qui appela l'attention des pouvoirs publics sur cette

(8) Ainsi, traitant de la question du curage et de l'entretien des canaux et rivières non navigables, la loi du 14 Floréal an XI dit dans son article 2 : « ... il y sera pourvu par le Gouvernement par un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition du préfet du département... »

Plus tard, l'article 1^{er} de la loi du 16 septembre 1807, dispose que :

« ... le Gouvernement ordonnera les dessèchements qu'il jugera utiles et nécessaires ».

Plus loin, l'article 33 ajoute « ... lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées... »

(9) Sirey 1841, 1. 483. La Cour de Cassation cassait un arrêt de la Cour d'appel d'Aix qui avait reconnu à une association syndicale dite « Compagnie des Pinchinats » le droit d'être représentée par ses syndics, en se basant sur ce fait que depuis deux siècles « les syndics représentant les Sociétés ont fait des actes nombreux qui ont été souvent sanctionnés ou homologués par l'autorité publique, qu'ils ont été fréquemment en justice au nom de la Société et qu'après tant d'actes solennels dans lesquels la légalité de l'association a été ainsi reconnue par tous les intéressés et admise par les cours et tribunaux, cette même légalité ne saurait aujourd'hui être mise en contestation... »

La Cour Suprême a cassé cet arrêt parce que « en droit commun les assignations doivent être données individuellement à personne et à domicile et que la nature de l'association pour la distribution des eaux dites des Pinchinats ne peut la ranger dans l'exception prévue pour les sociétés de commerce ».

question. Aux termes de cet arrêt, la Cour de Cassation refusait la personnalité civile à un syndicat d'arrosants, vieux de plus de deux siècles, dont les droits avaient toujours été représentés et défendus en justice par les syndics. Ainsi, l'association syndicale constituée librement, était considérée comme société civile qui, à cette époque, n'avait pas la personnalité morale (10).

Aussi bien, les motifs qui sont à la base du projet de loi présenté par le gouvernement, le 6 avril 1864, apparaissent-ils fort modestes : d'une part, opposer un texte législatif à la jurisprudence de la Cour de Cassation et, à cet effet, donner la personnalité civile aux associations syndicales libres, d'autre part, faire bénéficier les associations constituées par acte administratif des mesures de déconcentration et de décentralisation que le gouvernement du Second Empire avait mises à la mode. C'était d'ailleurs une extension des mesures amorcées par le décret du 25 mars 1852, qui permettait aux préfets de constituer des associations syndicales — dans les cas prévus par les lois des 14 floréal an XI et 16 septembre 1807 — avec le consentement de tous les propriétaires (11). Le projet de loi donnait compétence au préfet, à défaut de l'unanimité, si une certaine majorité demeurait acquise

(10) La personnalité morale n'a été reconnue aux sociétés civiles que depuis un arrêt de la Cour de Cassation du 23 février 1891, S. 92, 1. 73.

(11) La loi du 10 juin 1854 sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage, dans son article 3, donnait aux préfets le pouvoir de créer des associations syndicales de drainage.

au projet (12). A défaut de cette majorité, il était statué par un décret rendu sur avis du Conseil d'Etat, ce que permettaient déjà les deux lois précitées.

En dehors des travaux visés par les lois de floréal et de 1807, le projet du gouvernement s'appliquait également aux travaux d'assainissement de terres insalubres, d'irrigation, de drainage, à l'établissement de chemins d'exploitation et à tous autres travaux d'améliorations agricoles ayant un caractère d'intérêt collectif. Mais, pour tous ces derniers travaux, il ne pouvait être constitué que des associations syndicales libres et jamais d'associations autorisées (13), (14).

(12) L'article 12 du projet était ainsi conçu :

« Si la moitié des intéressés représentant au moins les deux tiers de la superficie des terrains ou si les deux tiers des intéressés représentant plus de la moitié de la superficie ont donné leur adhésion, le préfet autorise, s'il y a lieu, l'Association. »

(13) Le projet de loi accordait aux associations autorisées — par décret ou par arrêté préfectoral — le droit d'exproprier des terrains particuliers (art 17 du projet) conformément à la procédure simplifiée de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux.

(14) Le projet comportait une série de dispositions diverses qui tenaient à la procédure des opérations. C'est ainsi que les plans et devis des travaux devaient obligatoirement être dressés par les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées. Il n'était pas dit que l'intervention de ces fonctionnaires dût être gratuite (art. 10, al. 1 du projet).

D'autre part, le contentieux des associations autorisées était porté devant le Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat. Cette disposition emportait suppression des commissions spéciales, instituées par la loi de 1807, qui devaient trancher entre les propriétaires les différends soulevés à propos du classement des propriétés et de la répartition des dépenses. Leur tâche terminée, les commissions spéciales cessaient d'exister. Si un nouvel état de choses justifiait une nouvelle répartition des taxes, il

Ce projet, dira le rapporteur du Corps législatif, établissait : « ...trois sortes d'associations, les unes
« libres, les autres autorisées, mais, sous cette der-
« nière dénomination, étaient comprises, en réalité,
« des associations forcées, c'est-à-dire qui pouvaient
« être imposées aux intéressés, malgré leur résis-
« tance, même unanime.

« ...La loi du 16 septembre 1807 et la loi du 14 flo-
« réal an XI, auraient régi la matière des endigue-
« ments et du curage des rivières et des cours d'eau
« non navigables, ni flottables, mais concurremment
« avec la loi des associations » (15).

Aussi bien, la Commission du Corps législatif char-
gée d'examiner le projet décida d'en modifier l'éco-
nomie : « Ainsi, il n'y aura que des associations libres,
« formées par le consentement unanime des intéres-
« sés ou des associations autorisées du consentement,
« soit de l'unanimité, soit au recours d'une forte ma-
« jorité formée du nombre des intéressés, combinée
« avec l'importance des intérêts. Les associations
« forcées n'ont pas été admises... il est reconnu que
« la loi du 16 septembre 1807 et la loi du 14 floréal
« an XI continueront à recevoir leur exécution, mais
« à défaut de formation d'associations libres ou au-
« torisées pour les endiguements, pour les dessèche-

fallait qu'un décret instituât une nouvelle commission. C'est à juste titre que le projet de loi supprimait ces commissions temporaires pour leur substituer une juridiction permanente, le Conseil de Préfecture auquel donnait déjà compétence la loi du 14 floréal an XI.

(15) Annales du Sénat et du Corps législatif, année 1865, tome IV, pages XXXVIIIJ.

« ments de marais et pour le curage des rivières ou « cours d'eau » (16).

Ces quelques lignes précisent le sens des modifications apportées par la Commission au projet du gouvernement. Désormais, pour tous les travaux qui peuvent faire l'objet d'associations syndicales, la loi permet la formation d'associations libres qui jouissent de la personnalité civile sous certaines conditions de publicité (17). D'autre part, pour diverses catégories de travaux (18) et sous certaines conditions de majorité (19), des associations autorisées pourront être constituées par le Préfet. Il n'est pas question de réunir les intéressés d'office, soit par arrêté du Préfet, soit par un décret du gouvernement : cette question reste et demeure l'objet des lois du 14 floréal an XI et du 16 septembre 1807.

Poursuivant ses modifications dans un sens libéral, la Commission — reprenant une disposition qui date de l'édit d'Henri IV de 1599 — estima que, lorsque les travaux poursuivis par l'association n'of-

(16) Annales du Sénat et du Corps législatif, année 1865, tome IV, page XXXIII.

(17) Un extrait de l'acte d'association doit être publié dans un journal d'annonces légales de l'arrondissement (ou à défaut du département) et dans le Recueil des actes administratifs de la Préfecture.

(18) Ce sont en principe, les travaux qui font l'objet des lois de floréal an XI et de 1807 auxquels on a ajouté les ouvrages nécessaires à l'exploitation des marais salants et les travaux d'assainissement des terres humides et insalubres.

(19) C'est la majorité combinée formée par la moitié des propriétaires réunissant les deux tiers de la superficie ou inversement.

fraient pas un caractère de nécessité évidente, tout propriétaire compris dans la minorité pourrait délaisser les parcelles qu'il possédait dans le périmètre de l'association. Il a paru à la Commission qu'il était excessif, pour des travaux simplement utiles, d'imposer la qualité d'associé à un propriétaire, alors que les avantages de l'opération lui ont semblé incertains ou insuffisants et les charges trop lourdes (20).

La Commission maintenait à l'association syndicale autorisée le droit d'exproprier dans les formes prescrites par la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, après déclaration d'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat.

Telles sont les dispositions essentielles de la loi qui, soumise aux délibérations du Corps législatif et du Sénat, fut promulguée le 21 juin 1865. Sans doute, cette loi n'était pas parfaite, elle laissait place à de graves obscurités. Mais elle témoignait d'un vif souci de simplifier les formalités et de remettre le contentieux des opérations à des juridictions rapprochées des intéressés. C'est ainsi qu'il était fait une large application de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux (au lieu de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique) et de la loi du 10 juin 1854 sur le drainage en matière d'établissement de servitudes.

Cette loi du 21 juin 1865 fut complétée et modifiée par la loi du 22 décembre 1888 qui poursuivit un

(20) Le propriétaire qui veut user de la faculté de délaissement doit en faire la déclaration à la Préfecture dans le délai de un mois à partir de la publication de l'arrêté constitutif.

double but : d'une part, étendre à l'assainissement des villes, l'application des associations syndicales, jusque-là réservée aux campagnes; d'autre part, permettre, en toutes circonstances, la formation d'une association autorisée quel que soit l'objet de cette association. Ainsi l'irrigation, le drainage, de même que l'ouverture d'une rue ou l'établissement d'une amenée d'eau pourront justifier la création d'une association syndicale autorisée, où une certaine majorité pourra contraindre une minorité à entrer, à moins qu'elle ne préfère délaïsser.

Malheureusement, le gouvernement ne put enlever le vote du Sénat, hostile à toute nouvelle atteinte au droit de propriété, qu'au prix de certaines complications de procédure qui ne devaient pas faciliter la mise en œuvre de la loi. C'est ainsi que la nouvelle loi subordonnera à une reconnaissance d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'Etat, la constitution de toute association autorisée ayant pour objet des travaux qui, jusque-là, ne pouvaient donner lieu qu'à une association libre (art. 9). Cette reconnaissance d'utilité publique était, d'ailleurs, indépendante de la déclaration d'utilité publique, par décret rendu en Conseil d'Etat, à laquelle il fallait encore recourir en vertu de l'article 18 pour certains travaux (21).

(21) Ainsi une association syndicale ayant pour objet des travaux d'irrigation ou, de colmatage ne pouvait être constituée que si ces travaux avaient été reconnus d'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat. S'ils nécessitaient de plus une expropriation, il fallait provoquer une déclaration d'utilité publique au moyen d'un deuxième décret rendu en Conseil d'Etat.

Tandis que le législateur de 1865 avait cherché à remettre le contentieux à des juridictions rapprochées des intéressés et peu coûteuses, le législateur de 1888, au contraire, fait une large application de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans certains cas, l'autorisation de l'association par le Préfet demeure subordonnée à un avis conforme du Conseil général ou du Conseil municipal ou de ces deux assemblées ensemble (22). Dans d'autres cas, le Préfet doit, après avoir autorisé l'association, autoriser l'exécution des travaux et il ne peut le faire qu'après s'être assuré du règlement préalable des indemnités de délaissement et d'expropriation (23). Toutes ces complications sont assez criticables et ne s'expliquent que par le désir d'apaiser les craintes du Sénat, dont certains membres se montraient peu disposés à voter une loi qu'ils jugeaient pleine de périls pour le droit de propriété.

Ces craintes semblent aujourd'hui peu justifiées. En effet, les associations autorisées, dont la constitution était entourée de tant de précautions, devaient réunir une très forte majorité en nombre, en surface, et en valeur, celle-ci étant déterminée par l'impôt foncier afférent à l'immeuble. Il fallait réunir les deux tiers des propriétaires possédant les trois quarts

(22) Voir article 12 dernier aliéna de la loi des 21 juin 1865, 22 décembre 1888.

(23) Voir article 9, alinéa 3. La loi ajoute que les associés devaient en plus garantir — avant toute autorisation — le paiement des travaux, fournitures, indemnités pour dommages, au moyen de sûreté acceptées par les intéressés et au besoin déterminées par le Tribunal civil.

de la superficie et payant les trois quarts de l'impôt foncier ou inversement. Quand des travaux à exécuter réunissent une telle majorité, c'est le signe qu'ils présentent une réelle utilité, sinon une réelle nécessité.

D'autre part, même devant une telle majorité, l'autorisation ne s'impose pas au Préfet, elle demeure une faculté. Et, en supposant l'autorisation accordée, ceux à qui elle aurait pu faire grief, propriétaires ou tiers intéressés, pouvaient déférer l'arrêté au Ministère des Travaux Publics qui statuait par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Un tel luxe de précautions, vis-à-vis de l'association syndicale autorisée, ne devait pas en favoriser le développement. Si l'on se rappelle les questions techniques et économiques (24) qui s'ajoutent aux obstacles élevés par le législateur, on comprendra que la loi de 1865 n'ait pas donné tout ce que les auteurs en attendaient.

Tel était l'état de la législation quand fut créé le Service des Améliorations Agricoles, devenu, en 1918, le Service du Génie Rural.

L'association syndicale, par ses origines lointaines et ses rapports avec la loi du 16 septembre 1807, a pu être présentée comme un procédé d'exécution de certains travaux publics. Envisagée sous cet angle, il n'est pas douteux que la loi n'ait pas donné beaucoup de résultats. Que tel ait été l'objet des associa-

(24) Voir page 14 et suivantes.

tions créées sous l'ancien régime, ou sous l'empire de la loi de 1807 cela ne fait pas de doute. Il est certain que le pouvoir central, faute d'une existence suffisamment affermie ou faute de moyens d'exécution suffisamment nombreux, ait laissé, jadis, aux particuliers eux-mêmes, le soin d'exécuter des travaux d'intérêt général. Que, plus tard, enfin, le gouvernement impérial ait poursuivi le même but dans l'intention de ménager les finances publiques, cela est encore certain (25). Mais il semble anormal, aujourd'hui, d'abandonner à des particuliers, groupés d'une certaine manière, l'exécution de travaux qui offrent un intérêt général et qui ressortissent à la compétence de l'Etat, des départements ou des communes.

D'ailleurs, l'ascension de la démocratie n'a pas peu contribué à mettre en relief ce nouvel état d'esprit. Déjà au moment de la discussion de la loi, M. Guillaumin, député au Corps législatif, s'exprimait ainsi :
« Vous faites, assurément, une chose très efficace en
« favorisant les associations syndicales entre parti-
« culiers pour des travaux et des améliorations agri-
« coles. Mais pour les grandes affaires, mais pour la
« défense contre les fleuves, mais pour la défense
« contre la mer, mais pour ces travaux qui deman-
« dent des millions et des millions, je demande à

(25) L'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 est ainsi conçu :
« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer ou contre
« les fleuves, les rivières et torrents navigables ou non navigables;
« la nécessité en sera reconnue par le gouvernement et la dépense
« supportée par les propriétés protégées dans la proportion de
« leur intérêt aux travaux, sauf le cas où le gouvernement croi-
« rait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics. »

« l'Etat de renverser l'ordre de la loi de 1807 et de
« dire que ces travaux seront faits par l'Etat d'abord,
« sauf la contribution des intéressés. Et ce n'est pas
« là une distinction oiseuse que je fais, il est évident
« que la loi ne doit pas se borner à nous accorder
« ce bienfait, de faire exécuter les travaux publics
« avec l'argent des particuliers seulement et de nous
« constituer en société pour l'exécution de travaux
« d'intérêt général sans obligation, mais avec faculté
« seulement pour l'Etat, d'y contribuer s'il le juge
« convenable » (26).

Aussi bien, l'idée du député Guillaumin n'a cessé de s'affirmer dans les faits. Le développement de l'esprit démocratique, sa tendance à demander toujours plus de services à un Etat-Providence, devait conduire naturellement à mettre à la charge de la collectivité, l'exécution des travaux présentant un intérêt d'ordre général. Ces travaux, exécutés désormais pour le compte des administrations publiques, en vue de rendre des services au public, ont incontestablement le caractère de travaux publics.

Sans doute, les travaux exécutés par une association syndicale — lorsqu'elle est autorisée — ont aussi le caractère de travaux publics. Mais, comme le constate le doyen Hauriou, c'est là une création artificielle du législateur (27). Il manque, à l'ouvrage construit, la destination essentielle de l'ouvrage public, à

(26) Annales du Sénat et du Corps législatif, année 1865, tome V, page 73.

(27) HAURIOU (10, *Droit administratif*), page 759, note I).

savoir l'usage public ou au moins d'un certain public.

Que la réparation du bénitier de l'église de Monségur (28) ait le caractère d'un travail public, nul n'en disconvient. Mais peut-on accorder ce caractère aux travaux exécutés en vue de créer une plus-value à des terrains privés appartenant à des propriétaires nommément désignés ? Il est facile de se rendre compte que, dans l'un et l'autre cas, le bénéficiaire ne présente pas le même caractère. Ici, un groupe de propriétaires, en nombre défini et invariable — à moins de modifications à l'acte d'association; — là, un groupe anonyme susceptible d'augmenter ou de diminuer, dont les éléments n'ont d'autre lien entre eux que le service ou l'usage qu'ils attendent de l'ouvrage public mis à leur disposition : ce seront les fidèles d'une église, ou des indigents, ou encore les usagers d'une distribution d'eau ou d'énergie électrique.

La discordance qui existe entre la nature de certains travaux exécutés par les associations syndicales et le caractère de travaux publics que la loi leur donne tient, au fond, aux origines de la loi de 1865. Elle a voulu soumettre au même texte législatif des institutions juridiques diverses par leurs origines et par leurs objets. Il n'est que d'examiner l'article premier de la loi pour s'en rendre compte.

L'énumération comporte d'abord les travaux qui faisaient l'objet des lois de floréal an XI et de 1807.

(28) C. E. 10 juin 1921, Monségur S. 21.3.49.

Ce sont les travaux énumérés aux paragraphes 1, 2, 3: défense contre la mer, contre les eaux fluviales, contre les eaux stagnantes. Encore que ces travaux puissent être exécutés par des associations de propriétaires, ils peuvent intéresser, par leur importance, une population, souvent très vaste, qu'il est impossible de limiter exactement. Au-delà des propriétaires, l'entreprise intéresse un certain public. De tels travaux ont, incontestablement, le caractère de travaux publics et, aujourd'hui, ils doivent être entrepris par les administrations publiques (29).

L'énumération comporte ensuite des travaux dont l'utilité n'est pas douteuse, mais dont la portée est plus modeste : il s'agit de drainer ou d'irriguer des terres, de créer des chemins d'exploitation, en un mot d'exécuter des travaux d'intérêt collectif agricole. Ces travaux intéressent, strictement, les propriétaires associés et non point un public. Aussi bien, il est difficile de leur reconnaître un caractère de travaux publics, encore qu'ils soient exécutés par une association autorisée. Cependant le législateur de 1888 a confondu, dans un même texte, toute une énumération de travaux que le législateur de 1865 avait sagement tenu à soumettre à des régimes différents.

Et pourquoi ? Selon nous, pour une raison de fait. Les travaux qui faisaient et qui font toujours l'objet

(29) Un projet de loi adopté par la Chambre des Députés le 22 octobre 1933 autorise les communes à exécuter le curage et l'amélioration des cours d'eau non navigables, ni flottables situés sur leur territoire.

des lois des 12-20 août 1790, 14 floréal an XI et 16 septembre 1807 revêtent souvent, avons-nous dit, une importance considérable et lorsqu'il s'agit de les faire exécuter par des associations de propriétaires, l'unanimité n'est pratiquement jamais acquise. Aussi bien, ces travaux offrent, par définition, un caractère de nécessité évidente et l'intervention de l'Administration se présente ici comme un acte de police. Le plus souvent, l'entreprise est une mesure de défense plutôt qu'une amélioration agricole. En tous cas, le premier caractère prime le second.

Que, dans ces conditions, les travaux à exécuter, le soient avec des moyens de puissance publique, rien de plus naturel. Il faut vaincre la mauvaise volonté de certains intéressés ou de certains tiers, mais en même temps, il faut les protéger contre toute mesure de vexation ou de spoliation. Sans doute, les lois énumérées ci-dessus reflètent une allure autoritaire, surtout la loi de 1807; mais il est vrai qu'elle est antérieure à la note de Schoenbrunn (30). Quoiqu'il en soit,

(30) La note de Schoenbrunn du 29 septembre 1809 adressée par Napoléon 1^{er} au Conseil d'Etat disait entr'autres : « On doit
« d'abord définir quelles sont les formes qui constatent l'utilité
« publique. Il faudrait que ce fut un Senatus-Consulte, une loi
« ou un décret délibéré en Conseil d'Etat.

« S'il prend fantaisie à un préfet d'augmenter la préfecture, la
« prison ou l'hôpital d'un jardin ou d'une aile, ce ne doit pas
« être une raison pour exproprier aucun citoyen s'il n'y a d'ail-
« leurs un décret qui dise que cela est utile et qu'en consé-
« quence les propriétaires sont tenus de faire la cession de leur
« propriété moyennant les formes voulues par les lois et usages.
« Ainsi le Conseil seul aurait le droit de déclarer les travaux qui
« seraient dans le cas de jouir de ce privilège... Voilà des idées
« sur cette question plus importante qu'on ne veut bien le croire,

de telles entreprises n'étaient créées et mises en œuvre que par le pouvoir central et sous son contrôle. Très sagement, le législateur de 1865 donnait compétence au Préfet quand une certaine majorité était réunie, mais rien de plus.

Pour toutes les autres entreprises, seule l'association libre était possible, c'est-à-dire une société civile à qui l'on donnait la personnalité morale et qui faisait naître des obligations d'un caractère spécial que nous examinerons plus loin. Quoiqu'il en soit, les travaux exécutés par ces associations demeuraient soumis au droit commun et leur caractère juridique correspondait bien au caractère qu'ils tenaient de la nature des choses. En étendant, à ces travaux d'amélioration agricole, le domaine de l'association autorisée, le législateur de 1888 s'est montré moins libéral et moins clairvoyant que son prédécesseur. Une telle mesure ne s'imposait pas, et, pratiquement, elle n'a rien donné, parce qu'elle peut aboutir à une véritable spoliation. Voici, par exemple, un groupe de propriétaires qui veut drainer des terres et qui doit vaincre l'opposition d'une minorité en recourant à l'association autorisée. Cette minorité peut estimer — à tort ou à raison — que les augmentations de profits espérées ne compenseront pas les dépenses

« puisqu'en s'accommodant à jouir avec la propriété on la viole
« et qu'il en résulte des abus révoltants qui mécontentent l'opinion publique. Moyennant ces précautions, j'arrive à un premier
« principe qui devrait être dans le code de procédure s'il n'est
« dans le code civil : c'est qu'aucun citoyen ne peut être exproprié
« que par un acte de justice. »

auxquelles elle sera entraînée. Mais, dira-t-on, la loi prévoit le délaissement et, même, elle subordonne l'autorisation d'exécution, au paiement préalable de l'indemnité (art. 9). Qu'importe si le propriétaire délaissant ne trouve pas de terre disponible pour remployer son indemnité. Il est vrai que le Préfet n'est pas tenu d'autoriser l'association, mais ce fonctionnaire peut être mal informé et d'aucuns estimeront que la protection de la loi est toujours préférable.

Or, la loi peut se montrer rigoureuse, au bénéfice d'entreprises qui n'ont pas forcément un caractère de nécessité évidente, mais tout au plus d'utilité. Certains même penseront que le libellé général des paragraphes 11 et 12 de l'article premier laisse place à des travaux dont l'utilité est discutable.

Ces défauts intrinsèques de la loi n'ont pas peu contribué à sa faible utilisation. Au fond le paysan français avait bien senti que, malgré des complications de procédure, une association de forme autoritaire convenait mal à ces travaux, dont chacun est juge de l'utilité dans les limites de son droit de propriété, du moins, tant que ce droit continuera d'être reconnu avec ce qu'il suppose de libre disposition.

Le succès incontestable avec lequel le Génie Rural a fait entrer l'association dans les mœurs paysannes tient, justement, à ce qu'il a fait le départ entre ce que la loi contenait de libéral et ce qu'elle avait d'inutilement autoritaire. Les ingénieurs du Génie Rural ont posé, en principe, que rien ne serait fait de bien ni de durable, sans une large adhésion des bénéficiaires et que les mesures de coercition convenaient mal aux

entreprises d'améliorations agricoles. Aussi bien, ont-ils veillé scrupuleusement à ne jamais donner à ces entreprises l'allure d'une opération de police, et cela pour deux raisons.

Il eut été de mauvaise politique de laisser croire que le Génie Rural, saisi d'une affaire, doit la conduire jusqu'à complète réalisation, en préconisant l'emploi des moyens autoritaires que la loi peut offrir. Sans doute, l'unanimité est difficile à réaliser, surtout du premier coup. Autant que possible — et c'est une règle générale — il vaut mieux réaliser une affaire par étapes successives après avoir prévu l'accession de nouveaux adhérents.

L'autre raison a trait à la nécessité d'assurer la continuité de l'entreprise sans avoir recours aux moyens coercitifs prévus par la loi (art. 25). L'association, après sa constitution, aura des décisions à prendre par l'intermédiaire de son assemblée générale. Or, il ne faut pas oublier que, par définition, l'association va renfermer une minorité d'opposants, minorité qui peut être très agissante et pourra se révéler très dangereuse devant une majorité qui, comme toutes les majorités, sera rarement cohérente. Un déplacement de quelques voix pourra amener un renversement de la majorité et remettre en question les résolutions précédemment adoptées.

Ce renversement de majorité est bien plus à craindre aujourd'hui qu'au temps du vote de la loi de 1865. A cette époque, le législateur entendait bien que chaque associé eût, au sein de l'assemblée, une auto-

rité proportionnée aux intérêts qu'il possède dans l'entreprise. Bien plus, il fallait un minimum d'intérêt pour avoir droit à une voix. Ces dispositions demeurent en vigueur, mais par suite du développement de l'esprit démocratique, la pratique en a atténué les effets. D'une part, le minimum d'intérêt est extrêmement réduit et quelquefois supprimé : chaque propriétaire a droit à une voix au moins. D'autre part, l'influence des gros propriétaires est limitée par un nombre maximum de voix dont chaque associé peut disposer. Il arrive, fréquemment, que, pour réunir le plus grand nombre d'adhérents, on décide d'accorder une voix à chaque associé, quels que soient ses intérêts dans l'entreprise. Il est évident, dans ces conditions, qu'une minorité peut facilement se transformer en majorité au cours d'une assemblée générale; bien souvent, un déplacement de quelques voix suffira.

Est-ce à dire que l'association autorisée, solution à la fois libérale et autoritaire soit à abandonner ? Non, à condition de ne lui demander que ce qu'elle peut donner. A vrai dire, il est difficile de limiter exactement son domaine d'application. On peut, cependant, affirmer que l'association syndicale autorisée fournira une solution intéressante, chaque fois qu'il s'agira de vaincre quelques résistances isolées qui, en s'unissant, ne pourraient créer au sein de l'assemblée générale une minorité dangereuse pour l'avenir de l'association. On ne saurait trop répéter que les entreprises d'améliorations agricoles réclament une large adhésion des intéressés. Le conflit qui

peut s'élever entre la loi et la volonté des associés, malgré eux, a été mis en lumière par M. Séneca, député du Corps législatif, rapporteur de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux associations syndicales : « L'association forcée, avec
« toutes ses conséquences, ne serait donc pas une
« conciliation équitable de l'intérêt public avec l'in-
« térêt privé. Comment espérer, d'ailleurs, que des
« propriétaires puissent exécuter convenablement
« des travaux qu'ils repoussent ? Quels résultats uti-
« les peut-on attendre de leur action. Si les syndics sont
« choisis parmi les intéressés, leur mauvais vouloir
« est acquis. Le Préfet nommera-t-il les syndics ou
« même fera-t-il exécuter d'office tous les travaux ?
« Mais alors il y aura des associés sans liberté, sans
« action, et avec toutes les charges de l'associa-
« tion » (31).

En résumé, c'est par la voie de l'association syndicale libre qu'il convient de réunir les propriétaires intéressés à une entreprise d'amélioration agricole. L'association autorisée sera utilisée chaque fois qu'il s'agira de vaincre quelques résistances isolées. Quant à l'association forcée qui résulte des lois des 12-20 août 1790, 14 floréal an XI, 16 septembre 1807, elle ne convient qu'aux entreprises de défense qui, par leur nature, s'apparentent à une opération de police plutôt qu'à une opération d'amélioration

(31) Annales du Sénat et du Corps législatif, année 1865, page XXXVIII.

agricole, et, comme telles, ne ressortissent pas à la compétence du Génie Rural (32).

Les conditions de majorité

Avant de clore cette étude sur l'association syndicale, nous examinerons trois questions relatives aux conditions de majorité, à la subrogation des communes aux droits et aux obligations des associations syndicales, et, enfin, à la nature des obligations qui naissent du contrat d'association syndicale.

La loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888 sur les associations syndicales a été modifiée par un décret du 21 décembre 1926 rendu par application de l'article premier de la loi du 3 août 1926. Les modifications ont tendu à revenir, quelque peu, sur les complications introduites, dans la loi, par le législateur de 1888. La procédure a été ainsi allégée et les délais réduits; mais du point de vue juridique, ces modifi-

(32) L'action continue du Génie Rural au regard de chaque affaire a mis en évidence un défaut de l'association syndicale libre. Groupement essentiellement privé, cette association fonctionne en dehors de tout contrôle de l'administration. Or, il serait inadmissible qu'un ouvrage construit par une association syndicale libre avec le concours financier de l'Etat fut exposé à périr par suite de la négligence ou de l'impéritie des associés. Aussi bien, pour mieux assurer la collaboration permanente de l'administration, le concours financier de l'Etat est généralement subordonné à la conversion librement consentie de l'association libre en association autorisée (Loi du 21 juin 1865-22 décembre 1888 modifiée par décret du 21 décembre 1926). Cette conversion facilite la subrogation de la commune ou du syndicat de communes, aux droits et obligations de l'association syndicale conformément à l'article 11 du décret du 21 décembre 1926.

cations n'ont qu'un intérêt secondaire. Nous retiendrons cependant une disposition essentielle concernant l'adhésion des intéressés à l'association autorisée. Auparavant, l'adhésion d'un propriétaire n'était acquise que s'il avait donné un consentement exprès, soit en signant un bulletin d'adhésion, soit en votant à l'assemblée générale. Cette procédure qui garantissait au maximum la libre volonté des intéressés, avait des inconvénients pratiques. Le paysan français, toujours méfiant, n'aime guère se prononcer immédiatement et ouvertement. Plutôt que de prendre une décision qu'il craint de regretter, il ne dit rien, il s'abstient et il attend. Dans le cas présent, il ne signera pas le bulletin qui lui est remis et se gardera bien de se prononcer à l'assemblée générale. Aussi beaucoup d'associations, dont le but offrait un intérêt incontestable, n'ont pu être formées bien plus par l'inertie des propriétaires que par leur opposition nettement déclarée.

Désormais, l'article 11, paragraphe 5, décide :
« Les propriétaires qui, dûment convoqués et avertis des conséquences de leur abstention, ne formuleraient pas leur opposition par écrit avant la réunion de l'assemblée générale ou par un vote à cette assemblée, seront considérés comme ayant adhéré à l'association » (33). Cette disposition n'est pas nouvelle. Elle existait dans la loi du 27 novembre 1918 (loi Chauveau) sur le remembrement de la propriété

(33) On applique l'adage « Qui ne dit mot consent ».

rurale et figure depuis longtemps dans certaines législations étrangères (34). La liberté des intéressés n'est nullement entravée puisqu'il suffit, pour être considéré comme opposant, de l'affirmer suivant les formes indiquées par la loi. Cette disposition, dont les avantages ne sont pas contestables, peut offrir des inconvénients: que vaut, en effet, une majorité composée, en partie, de membres dont les intentions véritables sont demeurées secrètes ? Lorsqu'une association a été constituée avec une majorité ouvertement déclarée, on peut espérer que cette majorité se maintiendra, sinon entière, du moins assez nombreuse pour mener l'entreprise jusqu'au bout. Mais que penser d'une majorité, dont certains membres ont été enrôlés de force, peut-être malgré eux ? Là encore, il faudra faire preuve de prudence et se méfier de la solidité d'une telle majorité.

Est-ce à dire que cette nouvelle disposition soit inutile ? Non, mais encore ne faut-il pas lui demander plus qu'elle ne peut donner. Elle n'aura que des avantages s'il s'agit de vaincre quelques résistances ou quelques négligences isolées. Elle serait dangereuse si elle ne devait servir qu'à masquer une hostilité sourde, plus ou moins généralisée. A la première occasion, la vérité ne tarderait pas à apparaître et à mettre en pleine lumière la fragilité d'une pseudo-majorité acquise de façon un peu artificielle.

(34) Une loi allemande du 11 mai 1877 avait introduit cette disposition dans notre loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales demeurée en vigueur en Alsace-Lorraine.

La subrogation des communes

Le décret du 21 décembre 1926 contient, dans son article 11, une disposition originale qui tend à remédier à certains relâchements que l'on constate souvent dans le fonctionnement des associations syndicales. Il arrive, parfois, qu'après achèvement des travaux qu'elle avait entrepris, l'association syndicale manifeste peu d'empressement à en assurer l'entretien ou l'exploitation, dès que les promoteurs de l'affaire ont disparu. Sans doute, aux termes de l'article 25, alinéa 3, de la loi du 21 juin 1865 (35), le Préfet peut, après mise en demeure de l'association, faire exécuter d'office les travaux d'entretien. Mais il ne dispose de cette faculté que dans la mesure où le défaut d'entretien « pourrait avoir des conséquences nuisibles à l'intérêt public ». Or, il est assez rare que l'état d'abandon de l'ouvrage construit par une association autorisée puisse avoir de telles conséquences, et l'ouvrage périt plutôt par simple manque d'entretien. Les associations syndicales s'acquittent généralement assez bien de la première partie de leur tâche, consacrée à l'exécution des travaux. Elles s'en acquittent d'autant mieux qu'elles sont aidées, que leur action est dirigée, par les ingénieurs du Génie Rural (36). Mais

(35) L'article 25 étant inclus dans le titre V : « Dispositions générales » s'applique aux associations libres comme aux associations autorisées. La discussion au Corps législatif ne laisse aucun doute à ce sujet. (Annales du Sénat et du Corps législatif, Année 1865, page 113).

(36) Voir note page 189.

au cours des années qui suivent, les associations font souvent preuve de négligence; on n'effectue pas les menues réparations qui éviteraient plus tard de graves dégradations à l'ouvrage construit, on oublie de réunir l'assemblée générale pour voter le budget annuel et répartir les taxes, on ne se donne même plus la peine de répondre aux avertissements de l'Administration si, par hasard, elle s'avise de rappeler l'association à ses devoirs.

Aussi bien, le législateur a pensé qu'il serait avantageux de confier le fonctionnement de l'association aux soins d'un organisme assujetti lui-même à un fonctionnement régulier. Cet organisme c'est le Conseil municipal. Le choix est particulièrement heureux, car, le plus souvent, il existera des liens étroits entre le Conseil municipal et l'association. Il se trouvera que des membres de l'association fassent partie du Conseil municipal, il se pourra que le Maire soit en même temps directeur de l'association. Ainsi les réunions du Conseil municipal fourniront l'occasion de discuter les affaires de l'association.

C'est pourquoi le décret-loi du 26 décembre 1926, article 11, permet à toute association syndicale autorisée de subroger à ses droits et obligations, autres que ceux d'exécuter les travaux, la commune sur laquelle s'étend son périmètre. Si le périmètre s'étend sur plusieurs communes, elle peut subroger, dans les mêmes conditions, le syndicat de ces communes constitué à cet effet.

Il s'agit donc de définir la portée de ce texte et d'en préciser la limite d'application.

La faculté de subroger une commune à ses droits et obligations n'est accordée qu'aux associations autorisées. La question ne se posait pas pour les associations forcées des lois du 14 floréal an XI et 16 septembre 1807 qui demeurent sous le contrôle étroit de l'administration. Cette faculté n'est pas non plus accordée aux associations libres, mais pour la raison inverse : ces associations ne sont, au fond, que des sociétés civiles qui établissent leurs statuts et qui s'administrent comme elles l'entendent, en dehors de tout contrôle de l'Administration. Elles gardent un caractère strictement privé et on ne conçoit pas qu'elles puissent abandonner une gestion soumise, par définition, aux règles du droit privé, à un organisme de droit public qui dispose de moyens de coercition dont les associés ont, justement, voulu s'affranchir en recourant à l'association libre (37).

La subrogation ne peut s'appliquer aux droits et obligations relatifs à l'exécution des travaux dont l'association doit s'acquitter directement. Ces droits et obligations comportent essentiellement la passation des marchés de travaux avec les entrepreneurs, le règlement des mémoires, le paiement des honoraires de l'architecte ou de l'ingénieur directeur des travaux et éventuellement l'exercice des recours contre les co-contractants de l'association en vue de faire jouer la responsabilité décennale.

(37) S'il y avait avantage pour une association libre à remettre la gestion de son patrimoine à une commune, elle pourrait demander sa conversion en association autorisée dans les conditions fixées par l'article 8 de la loi du 21 juin 1865.

Il est dans la pensée du législateur de ne faire porter la subrogation que sur les droits et obligations qui naissent à l'occasion de l'entretien des ouvrages établis. Il s'agit essentiellement de percevoir des taxes sur les associés et d'assumer les dépenses d'entretien au moyen du produit de ces taxes.

La subrogation résulte des délibérations concordantes de l'assemblée générale de l'association et du conseil municipal (38). Elle ne s'impose pas à la commune qui peut la refuser; de plus, elle n'est parfaite qu'après l'approbation du Préfet. Ces délibérations fixent les limites de la subrogation, en particulier le montant des taxes à recouvrer sur les associés. L'approbation du Préfet sera subordonnée à la constatation que le produit des taxes qui seront recouvrées par la commune sur les associés couvre bien les dépenses que celle-ci a prises en charge.

Pour le recouvrement des taxes, la commune se trouvera subrogée à l'association pour l'exercice du privilège mobilier institué par l'article 2 de la loi du 5 août 1911 et portant sur « les récoltes, fruits, loyers » et revenus des terrains compris dans le périmètre « de l'association ». Ce privilège prend rang immédiatement après celui de la contribution foncière et s'exerce dans les mêmes formes (loi du 12 novembre 1808, article premier (39)).

(38) Tout ce qui est dit à propos de la commune s'applique *mutatis mutandis* au syndicat de communes.

(39) Le privilège accordé à l'association autorisée pour le recouvrement de ses taxes étant assimilé au privilège du Trésor pour le recouvrement de la contribution foncière, il semble que l'asso-

Cette subrogation ne peut être consentie et acceptée que pour une durée limitée. La loi ne précise pas autrement, mais elle ajoute que la durée fixée par les délibérations concordantes peut se prolonger par tacite reconduction, si l'accord n'est pas dénoncé par l'une des parties six mois avant l'échéance du terme.

L'association syndicale, par le fait qu'elle a subrogé la commune, verra son activité ralentie, sinon complètement arrêtée. Mais elle n'aura pas, pour autant, cessé d'exister : ses droits de propriété sur l'ouvrage demeurent entiers et ne sauraient faire l'objet d'aucune subrogation. Par conséquent, l'association demeure responsable des accidents ou dommages imputables aux ouvrages qu'elle a construits (40).

La nature des droits et obligations créés par le contrat d'association syndicale

La troisième et dernière question que nous nous proposons d'examiner concerne la nature du droit créé par la constitution d'une association syndicale. L'immeuble engagé dans une association syndicale est-il

ciation dispose, de même que le Trésor, d'un véritable droit de suite sur les fruits et les loyers des immeubles compris dans son périmètre. (Loi du 12 novembre 1808, art. 3.)

La loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice de 1933 a, dans son article 11, accordé ce même privilège aux concessionnaires de canaux d'irrigations concédés par l'Etat.

(40) De même, la commune est responsable des accidents survenus sur les chemins vicinaux administrés par le département HAURIOT (10, *Droit administratif*) page 675 et note,

désormais grevé d'un droit réel opposable à tous ses propriétaires successifs, ou bien n'y a-t-il qu'une obligation personnelle à celui qui a donné son consentement à l'association?

La question n'est pas sans intérêt. Si le contrat d'association syndicale greve les immeubles inclus dans son périmètre d'une servitude, l'association aura à tout moment, comme débiteur de ses taxes, le propriétaire actuel de l'immeuble, quitte pour celui-ci à se retourner vers son ayant-cause, s'il n'a pas eu connaissance de cette servitude. Si l'obligation qui découle du contrat est purement personnelle, l'association n'aura de recours contre les propriétaires successifs que dans la mesure où leurs contrats d'acquisition les subrogent activement et passivement en la place du propriétaire primitif.

La loi n'apporte aucune solution à cette question qui avait été signalée au cours de la discussion au Corps législatif (41).

«

« **M. Mège.** — Messieurs, l'article 17 a appelé mon
« attention sur une question qui présente une certaine
« importance, il porte: « Nul propriétaire compris dans
« l'association ne pourra, après un délai de quatre
« mois à partir de la notification du premier rôle des
« taxes, contester sa qualité d'associé ou la validité
« de l'association. »

« De cette rédaction, il ressort nécessairement que

(41) Annales du Sénat et du corps législatif. Année 1865, tome V, page 98.

« la qualité de propriétaire et la qualité d'associé doit
« vent toujours se trouver réunies sur la même tête.
« Les associations syndicales, en effet, ont pour but
« principal de sauvegarder les intérêts agricoles, elles
« ont souvent un double résultat: d'abord imposer à
« certains héritages une charge pour l'utilité et l'usage
« d'autres héritages, c'est-à-dire une servitude conven-
« tionnelle, ensuite d'établir, à l'encontre des associés,
« des obligations purement personnelles, le paiement
« de cotisations, de taxes.

« Supposons qu'un associé, et je parle, ici, des asso-
« ciations librement contractées qui impliquent l'adhé-
« sion unanime des intéressés, supposons qu'un asso-
« cié vende sa propriété, qu'il n'indique pas dans le
« contrat, soit les obligations que sa qualité de
« membre d'une association syndicale avait fait naître
« pour lui, soit les servitudes imposées à la propriété
« vendue: qu'arrivera-t-il dans ces circonstances? Les
« obligations qui pesaient sur l'associé vendeur passe-
« ront-elles, de plein droit, sur l'acquéreur? Ce dernier
« sera-t-il un successeur ou un simple ayant-cause
« n'étant pas soumis aux obligations personnelles de
« son vendeur?

« Il y a là, Messieurs, dans ma pensée, une question
« excessivement grave, excessivement délicate et les
« observations que je présente s'appliquent, non seu-
« lement aux ventes faites librement, mais aux adju-
« dications forcées, elles s'appliquent aux associations
« librement contractées, elles s'appliquent également
« aux associations autorisées.

« Je sais que l'on peut me répondre d'une manière

« générale que l'acquéreur est l'ayant-cause du ven-
« deur.

« Je n'admets pas cette objection qui a cependant
« une certaine force et une certaine valeur, mais la
« question qu'elle soulève a été l'objet de tant de dis-
« cussions diverses qu'il faudrait, pour éviter dans
« l'avenir les difficultés et les procès, tout prévoir dans
« le projet de loi. J'aurais donc mieux aimé, dans le
« projet, un article qui aurait dit que pour les associa-
« tions libres et autorisées, pour toutes celles qui ont
« été publiées, les obligations qui incombent à la so-
« ciété primitive pèseraient d'une manière directe et
« formelle sur le nouvel acquéreur, même en l'absence
« de toute stipulation.

« Voilà l'observation que je voulais présenter telle
« qu'elle m'est venue à l'esprit, je ne sais si elle a une
« valeur réelle, mais il me semble qu'il y a un certain
« intérêt à la résoudre. »

« **Monsieur le Comte Dubois, commissaire du Gou-**
« **vernement.** — Je ne suis pas en mesure de répondre
« aux observations de l'honorable préopinant. Je ne
« crois pas que la loi puisse prévoir tous les cas, toutes
« les difficultés qui pourront s'élever entre un tiers et
« un propriétaire engagé dans une association syndi-
« cale et qui, depuis son engagement, aura cédé sa
« propriété. Je crois que l'obligation est plutôt réelle
« que personnelle. Ce sont les propriétés qui sont enga-
« gées dans l'association, cette nature de société forme
« des communautés territoriales, c'est donc la proprié-
« té qui, en raison des avantages qu'elle doit retirer,

« est redevable des taxes qui sont assimilées aux contributions ; je ne crois pas que la loi doive intervenir dans tous les cas qui peuvent se présenter dans les conventions entre propriétaires et les ayants-cause. »

Cette citation est un peu longue, mais elle a l'avantage d'exposer tout le problème auquel le commissaire du gouvernement a laissé entrevoir une solution sans pouvoir l'affirmer nettement.

La question est demeurée controversée. Pour certains auteurs (42), l'obligation qui découle du contrat d'association syndicale est réelle quand les travaux entrepris par l'association visent à la défense des terrains contre la mer, les cours d'eau, les eaux stagnantes, etc... Au contraire, l'obligation est purement personnelle au premier associé quand les travaux ne tendent qu'à améliorer des héritages.

Cette théorie est uniquement basée sur la distinction faite par la loi du 21 juin 1865 entre les travaux pouvant faire l'objet d'une association autorisée et ceux qui ne pouvaient donner lieu qu'à une association libre. Or, la possibilité de créer une association autorisée repose sur une mesure de coercition qui n'est, au fond, qu'un artifice de procédure et ne saurait, par suite, modifier la nature même de l'obligation née du contrat d'association libre ou autorisée.

Il convient de remarquer que la question est résolue à propos des travaux qui font l'objet de la loi du 16 septembre 1807 dont l'article 33 est ainsi conçu :

(42) G. GAIN, *Traité élémentaire des associations syndicales*, (Paris 1884), pages 14 et suivantes.

« Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer
« ou contre les fleuves, rivières et torrents navigables
« ou non navigables, la nécessité en sera constatée par
« le gouvernement et la dépense supportée par les pro-
« priétés protégées, dans la proportion de leur inté-
« rêt aux travaux. » Ainsi, ce sont les propriétés qui sont
débitrices du règlement des dépenses de construction et
d'entretien des ouvrages de défense.

La loi des 12-20 août 1790, et la loi du 14 floréal, an XI n'avaient pas expressément prévu la formation d'associations syndicales et abandonnaient à l'administration le choix des mesures à prendre pour assurer le libre écoulement des eaux (43). La loi du 8 avril 1898, avant d'autoriser l'administration à créer une association forcée par décret (art. 21), impose une tentative en vue de la constitution d'une association syndicale libre ou autorisée des lois des 21 juin 1865 - 22 décembre 1888 (art. 20) [44].

La loi du 20 août 1881 sur les chemins ruraux, prévoit aussi la formation d'associations syndicales autori-

(43) L. 14 floréal an XI, art. 2 : « Lorsque l'application du règlement ou l'exécution du mode consacré par l'usage éprouvera des difficultés ou lorsque des changements survenus exigeront des dispositions nouvelles, il y sera pourvu par le gouvernement par un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du préfet de chaque département, de manière que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux qui devront s'effectuer. »

(44) L'enquête ouverte sur le projet d'association syndicale autorisée pourra porter également sur le projet de décret à intervenir (pour constituer l'association forcée) au cas d'échec de la tentative d'association autorisée. (Décret-loi du 21 décembre 1926, art. 26, alinéa 5).

sées qui diffèrent légèrement du type classique (45). Mais ces textes se gardent de prendre parti sur la nature du droit créé par l'association syndicale.

Le législateur de 1888 quand il a étendu l'objet de l'association syndicale n'a pas abordé la question qui nous occupe.

C'est le règlement d'administration publique du 9 mars 1894 qui, dans son article 2, dispose que « les obligations qui dérivent de la constitution de l'association syndicale sont attachées aux immeubles compris dans le périmètre et les suivent en quelques mains qu'ils passent jusqu'à la dissolution de l'association » (46).

Il est certain que l'administration, en rédigeant cet article a fait porter le règlement sur une matière qui lui est étrangère. Grever la propriété d'une charge réelle appartient à la loi seulement. Cependant le règlement n'a jamais fait l'objet d'un recours contentieux parce qu'au fond, il répond à la nature des choses. C'est la terre qui est le fondement de l'association syndicale, c'est la plus-value apportée à la terre qui constitue le fonds social. Or, ce fonds social présente une particularité remarquable: il n'est pas mobilisable. Quels sont les travaux que peut exécuter une association syndicale? Construire une digue, redresser un cours d'eau ou encore construire des fossés d'assainissement, des che-

(45) Voir article 19 et suivants.

(46) Cet article 2 est reproduit dans le règlement d'administration publique du 18 décembre 1927 qui a abrogé et remplacé celui du 9 mars 1894.

mins de défruitement, des canaux d'irrigation, etc... Ces ouvrages, en eux-mêmes, n'ont aucune valeur marchande (47). Ils se traduisent simplement par une plus-value étroitement incorporée aux parcelles associées.

Or, la contrepartie de cette plus-value, ce sont, justement, les taxes recouvrées sur les associés. Les taxes qui serviront à entretenir une digue, un chemin, un pont, un système de drainage ou d'irrigation ou encore une installation hydroélectrique, correspondent à la plus-value dont bénéficient les immeubles — bâtis ou non-bâtis — qui sont inclus dans le périmètre syndical, parce qu'ils sont protégés par la digue, desservis par le chemin ou le pont, assainis par le système de drainage, fertilisés par les canaux d'irrigation, alimentés en énergie électrique par la station hydro-électrique. Cette correspondance indissoluble entre la taxe et la plus-value immobilière aurait dû ôter toute hésitation au législateur.

Au fond, l'association syndicale, est, avant tout, une association foncière. Privée de ce caractère essentiel, elle ne serait plus qu'une société civile, une société de personnes et, en législation, son existence serait injustifiable.

Pour n'avoir pas voulu traduire dans la loi positive une notion aussi essentielle, on a nui gravement au crédit des associations syndicales libres ou autorisées.

(47) Un réseau de distribution d'énergie électrique lui-même — si l'on en excepte le cuivre ou l'aluminium de récupération — a une valeur marchande négligeable.

La loi du 5 août 1911 (48) relative aux associations autorisées a justement voulu remédier à ce défaut de crédit. Cette loi autorise le préfet à inscrire d'office, au budget des associations autorisées, les crédits nécessaires au paiement des dettes exigibles (art. 1^{er}). De plus, elle crée, au profit de ces associations, pour le recouvrement des taxes de l'année échue et de l'année en cours, un privilège qui porte sur les récoltes, les fruits, loyers et revenus des terrains compris dans le périmètre de l'association. Ce privilège prend rang immédiatement après celui de la contribution foncière (loi du 12 nov. 1908) et s'exerce dans les mêmes formes (art. 2). Ces mesures (49) ont accentué le caractère d'établissement public reconnu aux associations syndicales, mais on a omis de dire l'essentiel: qui est le débiteur de la taxe? Est-ce le premier associé? Est-ce la parcelle? Peu importe que la taxe soit recouvrée comme en matière de contribution directe si le débiteur est le premier associé qui peut devenir insolvable. L'assimilation de la taxe à la contribution foncière est limitée au mode de recouvrement: elle ne préjuge pas le

(48) Voir G. GATIMEL : *Sur la garantie du recouvrement de leurs taxes par les associations agricoles*. (Annales des Eaux et du Génie Rural, fascicule 61, pages 274 et suivantes. Publication du Ministère de l'Agriculture).

(49) Un arrêté du Conseil d'Etat (C. E. 11 juillet 1926, dame veuve MEHL, D. P. 1927, 3.16) a étendu le privilège aux associations forcées constituées par application de la loi du 14 floréal an XI — ou du 8 avril 1898 — et de la loi du 16 septembre 1807. Le Conseil d'Etat justifie sa décision en affirmant que les associations forcées sont autorisées par la loi du 21 juin 1865. On pourrait objecter au Conseil d'Etat que les associations libres sont également autorisées par cette même loi : pourtant il ne saurait être question de leur accorder le privilège de la loi du 5 août 1911.

débiteur de la taxe et toute la question est là. Il est regrettable que le législateur ne l'ait pas résolue.

En étudiant l'histoire des associations syndicales, nous avons vu que le législateur avait voulu en faire des moyens d'exécution de travaux publics, c'est-à-dire de travaux offrant un caractère d'intérêt général. Dans ce but, on a fait des associations syndicales autorisées, des établissements publics. La loi leur a délégué certains attributs de puissance publique: pouvoir d'expropriation — que n'ont même pas les autres établissements publics pris en cette qualité — recouvrement des taxes comme en matière de contribution directe, inscription d'office attribuée au Préfet, privilège de la loi du 12 novembre 1808.

Mais nous avons vu que cette construction est purement artificielle et ne correspond plus à la nature des choses ni à l'évolution des mœurs, surtout avec le développement de l'esprit démocratique.

Malgré cela, les associations syndicales connaissent aujourd'hui de larges applications. C'est que les ingénieurs du Génie Rural ont, en quelque sorte, adapté la loi aux conditions actuelles. On ne demande plus à l'association syndicale d'exécuter des travaux publics, ce qui, au fond, est en désaccord profond avec le but d'un groupement limité de personnes. On demande à l'association syndicale de permettre l'exécution de travaux d'intérêt collectif, c'est-à-dire des travaux qui gardent un caractère privé. On laisse aux autres personnes du droit public: communes, syndicats de communes, départements ou Etat, le soin d'exécuter les

travaux d'intérêt général. Dans la limite qui leur est ainsi assignée, on recourra, de préférence, aux associations syndicales libres; il sera fait appel aux associations autorisées pour vaincre quelques résistances isolées qui, même incorporées dans l'association, ne sauraient mettre son avenir en péril. Mais la preuve est faite qu'en matière de travaux de génie rural, les solutions basées sur des textes coercitifs sont vouées à l'échec. C'est à la raison, à l'intérêt bien entendu qu'il faut faire appel : en appliquant largement cette méthode, les ingénieurs du Génie Rural ont donné à l'association syndicale un rayonnement qu'elle n'avait jamais connu (50).

2° LA COMMUNE ET LE SYNDICAT DE COMMUNES

La Commune

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de reprendre l'histoire de la commune française (51). On veut seulement rappeler ici que le Génie Rural, dont l'action est essentiellement basée sur le groupement des individus, dispose pour certaines de ses entreprises

(50) Voir à l'annexe II, le nombre et l'objet des associations syndicales de propriétaires constituées par le Génie Rural dans la circonscription de Nancy (Meurthe-et-Moselle, Meuse et Vosges).

(51) Voir rapport de MARCERE du 19 décembre 1882 (J. O. Doc. Parl. 1883, pages 2.657 et suivantes).

d'un groupement naturel préexistant: la commune rurale.

La commune rurale, en effet, n'est autre que l'ancienne communauté d'habitants. L'Ancien Régime lui avait reconnu la personnalité civile qu'elle conservera sous la Révolution. Aussi bien, de nos jours, la commune s'offre à nous sous deux aspects: d'une part, l'organe de la puissance publique, investi de certains pouvoirs à l'égard des particuliers, d'autre part, la personne morale représentant la communauté des habitants.

Ce double aspect de la commune française est plus net dans les agglomérations rurales que dans les agglomérations urbaines. Chez ces dernières, les intérêts, les aspirations des habitants sont divers et souvent opposés. Dans la petite agglomération rurale, au contraire, la communauté des habitants demeure encore cohérente, malgré le progrès de l'individualisme dans l'ordre économique comme dans l'ordre social. C'est, qu'en effet, la communauté rurale demeure soumise aux exigences de la production agricole dont tous les progrès scientifiques n'ont pas modifié le rythme, ni réduit les aléas. Tous les membres de la communauté rurale souffrent des mêmes maux et ils profitent ensemble des mêmes événements heureux. En dépit des querelles intestines qui entretiennent la mésentente entre quelques voisins, la communauté rurale trouve un ciment puissant dans le petit nombre de désirs, d'aspirations au mieux-être qui animent tous ses membres.

La communauté des habitants n'a plus, aujourd'hui, d'existence juridique. On en trouve, cependant, la survivance dans la jouissance des biens communaux et

dans certains droits d'usages forestiers (52). Mais cette communauté, née d'une lente formation, qui repose sur des traditions plusieurs fois séculaires, ne pouvait être détruite d'un trait de plume par le législateur. De même qu'il ne l'a pas créée, il n'a pu détruire la communauté. Elle survit encore et, là où on aurait pu la croire à jamais disparue, certaines entreprises de génie rural lui ont insufflé une vigueur nouvelle.

Nous avons vu que diverses de ces entreprises, par leur importance même, débordaient le cadre étroit de l'intérêt privé pour se situer dans le cadre de l'intérêt général. Ici, il conviendrait de marquer une nuance. L'intérêt général de certaines entreprises de génie rural n'est encore, au fond, qu'un vaste intérêt collectif, c'est-à-dire un faisceau d'intérêts privés. Une distribution rurale d'énergie électrique ou d'eau potable soumise au régime administratif des services publics, n'a pour objet comme pour limite que la somme des intérêts de la communauté.

Ce n'est pas une pure spéculation de l'esprit. Un service public d'intérêt général s'adresse à un public, groupe d'individus en nombre indéterminé, susceptible d'augmenter ou de diminuer, n'ayant de commun que les avantages qu'ils attendent du service public. Ce public, par définition, est essentiellement mouvant, insta-

(52) Voir également la loi du 16 avril 1914 sur la responsabilité des communes en cas d'émeute. C'est la communauté des habitants plus que la commune, organe de la puissance publique, qui est frappée : les membres de la communauté, victimes de l'émeute, sont exemptés des charges résultant des réparations imposées à la commune.

ble: une cause fortuite peut l'entraîner ailleurs ou bien un progrès scientifique lui fait renoncer au service public dont il attendait, jusque-là, une satisfaction essentielle à son existence.

La communauté des habitants est autre chose. Accrochée au sol, elle n'ignore pas les mouvements qui augmentent le nombre de ses membres ou le diminuent inexorablement. Mais ces mouvements sont très lents et il est permis de se demander si certaines entreprises du Génie Rural qui, elles aussi, sont puissamment liées au sol, n'ont pas pour effet d'agir sur ces mouvements de la communauté rurale, pour en restreindre encore l'amplitude. Bien que vieilles de plus de trente ans, les entreprises du Génie Rural sont trop jeunes, semble-t-il, pour qu'on puisse dégager, aujourd'hui, une synthèse de leurs effets immédiats sur la communauté rurale. Mais, l'on peut penser que ces effets auront une action d'autant plus puissante et durable, qu'ils se seront dégagés lentement et pendant longtemps.

C'est dans cette opposition de la mobilité, de l'instabilité du public urbain, à la fixité — relative sans doute — de la communauté rurale, qu'il faut rechercher la différence des caractères que peut présenter la même entreprise, selon qu'elle est orientée vers l'exécution d'un service public — au sens ordinaire du terme — ou vers la satisfaction des besoins d'une communauté rurale.

La concession et la communauté rurale

Mais, avant d'examiner ces différences de caractères, quant au fond, il convient de noter qu'il y a généralement identité des moyens d'action juridique, laquelle a pu masquer parfois ces différences. D'ailleurs, lorsque celles-ci sont trop profondes, le même régime juridique dont on veut les revêtir ne peut plus convenir à l'une et à l'autre. Il faut assouplir ce régime juridique, pour lui permettre toutes les adaptations nécessaires. Un exemple emprunté à l'électrification rurale, illustrera cette proposition. Lorsqu'après la guerre, le Génie Rural entreprit l'électrification des campagnes françaises, il lui fallut adapter les solutions juridiques fournies, tant par la loi que par la coutume administrative, aux nouvelles circonstances de fait nées des événements récents. C'est ainsi que se révéla immédiatement la nécessité de modifier les notions jusque-là admises en matière de concession de travaux publics (53) pour leur substituer celles de concession de services publics. Le cahier des charges-type en vigueur après la guerre était encore fondé sur l'idée de la concession de travaux publics telle qu'elle est définie par d'anciens auteurs. « La concession de travaux publics « est un contrat passé avec cahier des charges, tarif « maximum et convention financière, par lequel un « concessionnaire s'engage vis-à-vis d'une administra-

(53) Les réseaux ruraux exploités sous le régime de la concession intéressent 92,8 % des communes électrifiées.

« tion publique, à assurer la construction, l'exploitation
« d'un ouvrage public, en percevant des taxes sur ceux
« qui l'utiliseront » (54). Le cahier des charges des distributions publiques d'énergie électrique mis en vigueur par le décret du 28 juin 1921, répond parfaitement à cette définition. Il fut, néanmoins, utilisé durant plusieurs années, bien que ne répondant plus aux conditions nouvelles de l'électrification rurale.

L'expérience acquise par le Génie Rural permit à ses représentants, siégeant dans les conseils institués auprès de l'administration supérieure, de suggérer et, finalement, de faire adopter les modifications qui s'étaient révélées nécessaires. Aussi bien, le nouveau cahier des charges-type, rendu obligatoire par le décret du 17 janvier 1928, met-il désormais, en évidence, la notion de concession de service public à côté de celle de concession de travaux publics. L'autorité concédante peut charger le concessionnaire de construire, avec ou sans subvention, et d'exploiter le réseau, ou bien elle peut limiter le contrat à l'exploitation du réseau qu'elle fera construire par ailleurs et qu'elle remettra au concessionnaire. Ainsi a été assoupli le cadre trop rigide imposé par le cahier des charges de 1921.

Ces modifications ont eu également pour résultat de permettre à l'autorité concédante de participer aux bénéfices quand ceux-ci proviennent d'un développement de la consommation dépassant les prévisions initiales en fonction desquelles les tarifs ont été calculés.

(54) COLSON, *Abrégé de la Législation des chemins de fer*, 2^e édition, page 24.

C'est ainsi que sous forme de redevances du concessionnaire, l'autorité concédante, commune, syndicat de communes ou département, verra rémunérer la charge qu'elle a assumée en faisant construire le réseau.

Mais il est une autre innovation qui nous ramène à notre sujet. Si la commune rurale, organe de la puissance publique peut imposer indifféremment tous les contribuables pour l'établissement de services publics — encore que certains de ces contribuables ne puissent en profiter — la communauté des habitants ne saurait adopter la même manière de voir. Il n'est pas juste dans son esprit, que certains de ses membres soient privés des avantages d'un service public bien qu'ils en supportent les dépenses d'établissement. Aussi bien, il faut réserver la possibilité de faire supporter les charges par les usagers eux-mêmes, et c'est ainsi, qu'à côté des redevances, le nouveau cahier des charges prévoit des surtaxes dont le produit est acquis à l'autorité concédante (55) et sert à amortir le capital investi. L'état d'esprit de la communauté rurale réagit et commande ses décisions à la commune, organe de puissance publique.

Ainsi, le cahier des charges-type applicable aux distributions d'énergie électrique, urbaines ou rurales, n'a

(55) Cette surtaxe qui est une participation aux dépenses d'établissement du réseau, est différente de la taxe autorisée par l'article 15 du décret du 11 décembre 1926, rendu en application de la loi du 13 août 1926 (art. 1^{er} et 4). Cette taxe ne peut porter que sur l'énergie électrique consommée pour l'éclairage et le chauffage. Elle est égale à 4 % du montant de la somme représentant le prix de la fourniture. Aussi bien, elle n'est pas susceptible d'un grand rendement dans nos communes rurales.

pu demeurer unique qu'en élargissant, en assouplissant son cadre de manière à l'adapter aux conditions spéciales de l'électrification rurale.

Le service public et la commune rurale

La commune, organe de la puissance publique, est le moyen d'action-type utilisé par le Génie Rural pour l'établissement de services publics d'intérêt agricole. Toutefois, il faut poser, en principe, que le service public doit être conçu en contemplation des besoins de la communauté et de l'état d'esprit de ses membres.

La communauté, en effet, apportera généralement, dans l'affaire qui l'intéresse, le même état d'âme que l'un quelconque de ses membres pour ses affaires particulières. Même méfiance à l'égard des applications nouvelles de la science, mêmes intérêts égoïstes, même goût exagéré des solutions individualistes. La communauté entend bien que le service public à créer demeure strictement limité aux besoins de ses membres. Et, en y regardant bien, cette raison n'est pas étrangère au développement des services publics à la campagne. La commune urbaine, peuplée, commerçante, où la matière imposable est abondante et riche, peut organiser des services pour le public. Elle les aménagera, non seulement pour les habitants, mais encore pour ceux qu'elle s'efforce d'attirer dans son sein. La commune rurale, en voie de dépeuplement, où la matière imposable est plus rare, ne peut songer au public, mais seulement à la com-

munauté. Il ne s'agit pas, pour elle, d'accroître le nombre de ses membres: elle s'efforce plutôt de retenir ceux qui lui restent. Il en résulte que l'aménagement du service à établir peut avoir des bases très sûres: la dépense à engager comportera le minimum d'imprévu et les extensions d'avenir seront pratiquement inexistantes, dès l'instant où la communauté est desservie tout entière. La fixité relative de la communauté rurale, la permanence de ses besoins, permettent de limiter les charges futures et de les répartir sur des bases à peu près constantes pendant les années qui suivent. Une dépopulation trop rapidement accentuée serait un obstacle à l'établissement de services publics dont les charges, assumées par un nombre toujours plus restreint d'usagers, pourraient devenir intolérables.

D'autre part, les besoins de la communauté sont commandés par ceux de la production agricole. Dans l'ensemble, ils atteignent vite leur maximum et sauf les variations saisonnières, ils présentent un caractère de stabilité dont il a été difficile de les priver jusqu'à maintenant.

Ainsi, le service public urbain est en évolution constante, il doit satisfaire à des besoins croissants, il les suscite même. Dans la commune rurale, le service public apparaît bien avec tous les caractères de l'amélioration agricole permanente. Il doit répondre à des besoins préexistants, il lui est difficile d'en faire naître de nouveaux. Il s'adresse à une communauté d'habitants dont l'importance a plutôt tendance à diminuer. La loi aura pu imposer un statut juridique uniforme, l'esprit de l'entreprise sera bien différent. A la ville,

le service public sera une condition essentielle de la vie des habitants: qu'on imagine une grande ville privée de sa distribution d'eau, de son service d'égoûts ou d'enlèvement des ordures ménagères, de transports publics, etc.; ce sera l'arrêt immédiat de la vie des entreprises, comme de celle des individus. On ne conçoit pas que l'arrêt d'une distribution d'eau ou d'électricité ait la même importance au village. On a amélioré la vie de la communauté, on lui a facilité peut-être son travail: mais on n'a pas modifié pour autant le rythme inexorable de la vie rurale. Le service public y est demeuré une amélioration agricole.

En ne perdant pas de vue cette vérité essentielle, le Génie Rural a réussi à diffuser largement la lumière et la force électriques à la campagne. De même, il répandra l'eau pure et en évacuera les eaux usées. Mais il s'agira de demeurer toujours en accord avec les besoins de la communauté rurale, besoins dont la nécessité ne fait pas de doute, mais dont l'importance demeure réduite.

Le syndicat de communes

Le syndicat de communes est l'exemple type de ce que peut donner une loi simple, claire, qui associe convenablement l'initiative des particuliers au contrôle de l'administration.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de faire un exposé complet des lois des 22 mars 1890 et 13 no-

vembre 1917 sur le syndicat de communes (56). De même que pour l'association syndicale et la commune, nous n'envisagerons le syndicat de communes que comme un moyen d'action juridique utilisé par le Génie Rural dans ses entreprises d'améliorations agricoles. Il s'agit essentiellement de définir les cas dans lesquels le Génie Rural a eu recours au syndicat de communes et comment cet instrument juridique, tenu d'abord en suspicion par le législateur et par le pouvoir exécutif, a fini par entrer couramment dans la pratique administrative.

Sans doute, la loi du 13 novembre 1917, puis celle du 26 juin 1925 ont remis aux préfets le soin de créer, s'il y a lieu, les syndicats de communes, que les communes soient situées ou non dans le même département. Mais il est probable que ces représentants du gouvernement n'eussent pas été plus favorables que le gouvernement lui-même aux syndicats de communes, s'ils n'avaient pas eu des techniciens capables de les informer et de leur donner en toute indépendance, les bases mêmes de leur décision d'autorisation. C'est, qu'en effet, si le syndicat de communes est un organisme à compétence strictement définie, il n'en est pas moins vrai qu'il peut s'attaquer à des entreprises hors de proportion avec celles que les communes rurales abordent journellement.

Depuis la guerre, les communes ont généralement des finances obérées qui ne leur permettent pas de se pro-

(56) Voir une étude détaillée dans P. FROMONT, *op. cit.*, pages 73 et suivantes,

poser des buts ambitieux. Elles doivent faire cadrer leurs entreprises avec des ressources modiques et ne peuvent se livrer à des projets capables de donner des inquiétudes au pouvoir central ou à ses représentants. Tandis que le syndicat de communes — encore que sa compétence comparée à celle de la commune n'offre aucune originalité — peut étudier et prétendre réaliser des projets qui intéressent une partie importante du département. C'est la vie économique et sociale de toute une région qui peut être intéressée et l'on comprend, dès lors, les hésitations de l'administration. La loi laisse aux communes toutes les initiatives possibles et réserve à l'administration son droit de contrôle, puisque le préfet, après avis du conseil général, décide, s'il y a lieu, d'autoriser le syndicat. Le préfet est donc juge de l'opportunité du syndicat et il pourra juger de cette opportunité selon son tempérament. En résumé, la loi posait des principes excellents, elle avait seulement omis de les ajuster aux nécessités de la pratique.

Le Génie Rural a été le bon ouvrier de cet ajustement et il est permis d'avancer que le succès rencontré par le syndicat de communes auprès des populations rurales est son œuvre exclusive.

Comme beaucoup de lois libérales, celle du 13 novembre 1917, ne préservait pas de certains écueils qui eussent été funestes à son développement futur : d'une part, des initiatives inconsidérées qui eussent abouti à des échecs retentissants et, d'autre part, une méfiance plus ou moins justifiée de l'administration qui eut paralysé l'application de la loi. L'intervention du Génie Rural a permis d'éviter ces deux écueils.

D'abord, l'initiative est prise le plus souvent par les ingénieurs eux-mêmes. Leur formation et leur pratique leur permettent d'éviter toutes les entreprises qui ne cadreraient pas avec les possibilités des communes rurales et les besoins de leurs populations. Que si l'initiative émane d'autrui, le préfet aura la faculté de consulter, au préalable, le service du Génie Rural pour lui demander — si l'affaire entre dans le cadre de ses attributions — un avis autorisé. Il est remarquable que le Génie Rural est considéré, aujourd'hui, comme le spécialiste des syndicats de communes et que, d'une manière générale, les administrations préfectorales le consultent chaque fois qu'il s'agit de constituer l'un de ces syndicats, encore que celui-ci ait un objet qui ne puisse être considéré comme une amélioration agricole, par exemple: une distribution de gaz dans des communes suburbaines.

D'autre part, les hésitations de l'administration préfectorale seront levées par le fait que les projets qui sont la base du syndicat de communes bénéficient, le plus souvent, du concours financier de l'Etat. Comment le préfet hésiterait-il à autoriser une entreprise à qui l'Etat accordera une sorte de reconnaissance officielle en la subventionnant ? Aussi, le danger d'initiatives trop hardies ou insuffisamment étudiées, de même que le danger d'une méfiance excessive de l'administration, ont été définitivement écartés par l'intervention du Génie Rural.

Ce n'était pas suffisant. Il fallait faire accepter la loi par les communes elles-mêmes. Aujourd'hui, il serait téméraire d'avancer que toutes les préventions

sont éteintes. Malgré le succès incontestable du syndicat de communes, bien des assemblées municipales professent à l'égard de ce genre d'associations une crainte injustifiée. Des communes qui ont été électrifiées dans des conditions extraordinairement avantageuses, grâce au syndicat, ne lui manifestent ni gratitude, ni confiance et elles refuseraient d'entrer dans d'autres syndicats qui pourraient, avec les mêmes avantages, leur procurer l'eau potable dont elles manquent totalement.

C'est la traduction, sur un autre plan, de l'individualisme forcené que le paysan français apporte dans les affaires communales comme dans ses propres affaires. C'est donc en faisant appel à la raison, comme à l'intérêt bien entendu, que les ingénieurs du Génie Rural gagnent la confiance des assemblées municipales et les amènent insensiblement aux décisions qui permettent les solutions d'ensemble.

Il semblerait que, dans son application, la loi n'ait pas eu à redouter d'initiatives intempestives. Il n'en est rien. Les assemblées municipales apportent dans la gestion des affaires communales les qualités et les défauts mêmes de leurs membres. Si méfiants soient-ils, il leur arrive parfois de faire preuve d'une crédulité déconcertante, surtout dans les matières qui n'ont qu'un rapport lointain avec le métier d'agriculteur. Des particuliers ou des entreprises cherchent, quelquefois, à faire adopter des projets dont l'exécution peut être, pour eux, une source de profits momentanés. Avec un peu d'habileté, il n'est pas difficile de créer un mouvement d'opinion auquel l'administration préfectorale ne

pourrait ou n'oserait pas résister, faute de pouvoir s'appuyer sur un avis autorisé. A cet égard, les ingénieurs du Génie Rural ont été appelés à rendre des services éminents en démontrant la fragilité de certains projets qui devaient servir de base à des syndicats de communes. Des échecs en cette matière auraient pu créer, à l'égard du syndicat, une prévention sur laquelle, avant longtemps, il eut été impossible de faire revenir les conseils municipaux.

Mais la question qui se pose et qu'il convient de résoudre pour délimiter le champ d'application du syndicat de communes est celle-ci : quand faut-il recourir au syndicat de communes ? Quand faut-il recourir à l'association syndicale des propriétaires ?

La question repose sur cette constatation que certains travaux pourraient indifféremment faire l'objet d'une association syndicale de propriétaires ou d'un syndicat de communes. Ainsi, l'assainissement d'une vallée pourrait, semble-t-il, justifier la création d'une association syndicale ou d'un syndicat de communes (57).

(57) L'intervention d'un syndicat de communes exige, dans l'état actuel de la législation, que l'assainissement intéresse la salubrité publique (L. 16 septembre 1807, art. 35, 36 et 37). Voir PICARD, *Traité des Eaux*, Paris 1890, T. IV, pages 330 et suivantes.

La commune ne peut donc assainir, dans un but de production agricole, que pour les terrains dont elle est propriétaire. La loi du 10 juin 1854 sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage dit dans son article 1^{er} : « Tout propriétaire qui veut assainir son fond par le drainage ou un autre mode d'assèchement... » et dans son article 4 : « Les travaux que voudraient exécuter les associations syndicales, la commune et le département, etc., etc... »

Pour habilitier les communes à assainir, dans un but d'intérêt agricole, des terrains dont elles ne sont pas propriétaires, il faut

Etant donné ce que nous avons dit plus haut au sujet de l'association syndicale de propriétaires, la solution qui paraît se dégager est la suivante: les travaux projetés ont-ils pour objet une amélioration agricole profitable aux propriétés sur lesquelles ils sont exécutés? Dans ce cas, une association syndicale de propriétaires peut être constituée. Si l'unanimité des intéressés est d'accord sur l'opportunité des travaux, une association syndicale libre pourra suffire. S'il s'agit de vaincre quelques résistances isolées, une association autorisée sera nécessaire. Mais si la nature juridique des travaux change avec la nature de l'association constituée, nous avons vu, qu'au fond, il n'en est rien. Il s'agit essentiellement de travaux d'intérêt collectif, celui-ci étant défini par la somme des intérêts privés qui le composent. Si une association autorisée s'impose, il y aura désaccord entre la nature des travaux et leur caractère juridique de travaux publics..

draît une loi nouvelle. Cette loi pourrait être présentée sous forme d'un deuxième alinéa ajouté à l'article 35 de la loi du 16 septembre 1807. Le projet de loi tendant à autoriser la commune à procéder à des travaux d'assainissement dans le but de favoriser la production agricole pourrait être établi de la manière suivante:

« Il est ajouté à l'article 35 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais un deuxième alinéa ainsi conçu :

« Les communes rurales peuvent, en se constituant au besoin, en syndicats intercommunaux, exécuter tous travaux d'assainissement de nature à favoriser la production agricole. Elles jouissent, à cet effet, des droits résultant de la loi du 10 juin 1854 sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage. Pour couvrir les dépenses, il peut être fait application des dispositions de l'article suivant. »

L'article 36 permet de faire contribuer aux dépenses « les propriétés » qui retireraient un avantage immédiat des travaux exécutés par la commune,

Si, au contraire, les travaux projetés doivent être profitables, non seulement aux propriétés sur lesquelles ils sont exécutés, mais aussi à toute une région avoisinante, il faudra recourir au syndicat de communes, étant entendu, naturellement, que les travaux s'étendent sur le territoire de plusieurs communes. Dans ce cas, il y aura concordance, entre la nature des travaux et leur caractère juridique: il s'agit vraiment de travaux publics, parce qu'ils sont entrepris par une personne administrative, en l'espèce un établissement public, et qu'ils sont exécutés dans un but d'intérêt général. Par définition, en effet, ces travaux sont exécutés non pas au bénéfice d'une nombre défini de propriétaires — les propriétaires des terrains sur lesquels ils sont exécutés — mais au bénéfice d'un public, c'est-à-dire d'un nombre indéterminé de personnes qui, à des titres divers, profiteront de l'assainissement opéré. S'il s'agit de l'assainissement d'une vallée, par exemple, il n'est pas aisé de dénombrer exactement les bénéficiaires de l'opération, car les travaux peuvent avoir des répercussions nombreuses, lointaines mais directes: humidité des terrains, régime des eaux et des sources, hygrométrie de la région, etc..

Il appartiendra donc au Génie Rural de choisir, dans chaque cas, le mode de groupement susceptible de contribuer au succès de l'entreprise projetée. Sans doute, il y aura des cas limites où il sera permis d'hésiter, mais, alors, des considérations accessoires permettront généralement de choisir. C'est ainsi que, dans les régions où les finances communales sont prospères, les conseils municipaux ne craignent pas d'intervenir dans

des opérations où d'autres communes, démunies de ressources, abandonnent aux propriétaires le soin de se tirer d'affaires eux-mêmes.

Aussi bien, quand le caractère des travaux n'est pas nettement tranché, les ingénieurs du Génie Rural pratiquent un prudent empirisme, aidés par leurs connaissances du monde rural, de ses besoins, de ses désirs, de ses facultés financières.

Question de psychologie, dira-t-on, et d'ordre extra-juridique. A quoi nous répondrons que le facteur psychologique est d'importance primordiale et, pour l'avoir négligé, bien des mesures législatives, et des mieux intentionnées, sont demeurées lettre morte. La loi ne doit pas être uniquement un thème de controverses doctrinales. Elle n'a d'intérêt, au fond, que lorsqu'elle s'est heurtée aux difficultés de la pratique, à la réalité des faits, à la nature des choses. Les dispositions heureuses demeurent, gagnent en importance avec les résultats qu'elles ont permis d'obtenir. Les dispositions manquées doivent disparaître, à peine de paralyser l'application de la loi. C'est ainsi que le Génie Rural a mis en évidence les inconvénients qui s'attachaient à l'exigence d'un décret pour la constitution d'un syndicat intercommunal étendu sur deux ou plusieurs départements. Les délais beaucoup trop longs qu'exigeait la constitution d'un tel syndicat pouvaient être une cause d'échecs. Il existe, dans ces entreprises d'améliorations agricoles, un moment optimum où le projet étant en état, les volontés convergent vers son exécution. Il est toujours dangereux de laisser passer ce moment. C'est, qu'en effet, dès que le projet atteint quel-

que importance, si l'on a réuni quelques fois une majorité de communes, l'on réunit rarement l'unanimité. Or, ici, la majorité ne fait pas la loi comme dans les associations autorisées. Il faut — et ce mot a, ici, toute sa valeur — il faut qu'au moment où la majorité est acquise, que la première étape de réalisation soit abordée, c'est-à-dire que le syndicat soit constitué. Le lien juridique qui unit, désormais, les communes permet immédiatement de passer à des réalisations pratiques. Celles-ci manifestent de façon tangible l'action concertée de communes et donnent toute sa signification au lien juridique qu'elles ont accepté.

Peut-on affirmer, aujourd'hui, que la loi sur les syndicats de communes est désormais sans défaut? Il n'est pas possible de répondre par oui ou par non. La loi sur les syndicats de communes telle qu'elle est sortie des délibérations du législateur rencontrera toujours des difficultés d'application si on laisse, face à face, les communes désireuses de s'associer et l'administration qui les contrôle, les unes essayant de tirer de la loi le maximum d'initiative, l'autre, se retranchant derrière la faculté de contrôle sans réserve qui lui est abandonnée. Par contre, la loi sur les syndicats de communes est d'une application souple et aisée, lorsque le contrôle s'est exercé en quelque sorte à priori, les conseils municipaux ayant été éclairés et mis d'accord sur les dispositions capables de ne soulever aucune objection du pouvoir de contrôle.

La loi ne limite pas les matières susceptibles de justifier la création d'un syndicat intercommunal. Elle dit simplement « des œuvres d'utilité intercommunale »

(art. 169 de la loi municipale). Aussi bien, l'administration examinera le degré d'utilité que présente l'œuvre projetée, mais aussi, elle mettra en balance les avantages escomptés et les dépenses à engager par les communes. C'est ici que le Génie Rural joue un rôle considérable. Service technique, sans doute, mais pénétré de l'importance des considérations d'ordre économique, il peut, par son indépendance complète, étudier les affaires en toute objectivité; il pourra, avec une franchise égale, déconseiller certaines œuvres aux communes qui voudraient les entreprendre ou bien soutenir devant l'administration, tout projet qui lui paraîtra raisonnable. Son intermédiaire évitera, bien souvent, des frictions entre les parties en présence, et empêchera que l'une ou l'autre n'adopte une attitude intransigente. Donneur de conseils, il s'efforcera, suivant les cas, de mieux informer l'administration préfectorale, ou de ramener les assemblées municipales à une saine appréciation des réalités.

Envisagée sous cet angle, on peut dire que la loi sur les syndicats de communes est, aujourd'hui, un excellent instrument juridique dont l'application gagne sans cesse en importance.

Enfin, le Génie Rural aura une mission dont l'intérêt est considérable, encore qu'elle soit la plus mal connue. Si le syndicat de communes peut être la base d'entreprises intéressantes pour un groupe de communes, il faut éviter qu'il nuise de façon irrémédiable aux entreprises similaires des communes voisines. Au fond, c'est l'inconvénient principal du syndicat de communes, en ce sens qu'il est difficile à déceler à priori. L'exem-

ple-type est celui du syndicat de communes qui a pour objet le captage d'une source en vue d'établir une distribution d'eau potable. Que des communes s'unissent en vue d'une telle entreprise, l'administration préfectorale n'opposera aucun refus si la dépense n'offre pas d'importance anormale. Mais il en est des communes comme des particuliers. Encore que la source puisse alimenter une population supérieure à celle du syndicat, les co-associés estimeront toujours qu'il y a juste assez d'eau pour leurs besoins et refuseront l'accession d'autres communes. Or, les demandes d'accession se présenteront généralement trop tard et l'administration préfectorale ne pourra que constater les imperfections de l'œuvre entreprise. Mais, que le Génie Rural avertisse en temps voulu l'administration, celle-ci pourra subordonner son autorisation aux modifications qui lui seront suggérées. Force sera aux intéressés d'envisager le problème du point de vue de l'intérêt général et de ne pas confisquer une richesse naturelle au profit d'un petit nombre d'intérêts particuliers.

Tels sont les principes essentiels qui se dégagent de l'application de la loi. Si l'on examine le texte de près, il est facile de voir qu'il ne règle, au fond, que des questions de procédure. On chercherait en vain, l'idée qui a guidé le législateur en dehors de celle qu'exprimait le rapporteur de la loi du 13 novembre 1917 et qui consistait surtout à neutraliser la réserve peut-être excessive, apportée par le Conseil d'Etat, à autoriser les syndicats de communes sous l'empire de l'ancienne législation. C'est en facilitant la création des syndicats de communes que le Génie Rural a donné son sens véri-

table à la loi, qu'il lui a donné sa substance (58).

Le succès rencontré par le syndicat de communes est tel, que le législateur n'a pas craint d'offrir aux départements une possibilité d'association équivalente. Le décret-loi du 5 novembre 1926 (art. 2) avait complété la loi du 10 août 1871 (art. 95 et suivants), en créant les syndicats interdépartementaux. Là encore, la loi ne réglait que des questions de procédure et laissait aux conseils généraux le soin d'apprécier le caractère d'utilité interdépartementale de l'entreprise projetée. Une loi du 9 janvier 1930, due à l'initiative du Sénat, a supprimé les syndicats interdépartementaux, mais a donné la personnalité civile et l'autonomie financière aux ententes, aux institutions interdépartementales. Là encore, l'avenir dira si les conseils généraux, livrés à eux-mêmes, sauront tirer parti de la loi, mieux que que n'avaient su le faire les communes avant l'intervention du Génie Rural.

Mais quel que soit son avenir, la loi du 9 janvier 1930 rend un hommage indirect à l'action du Génie Rural dans la mise en œuvre d'un instrument juridique qui, sans l'intervention de ses ingénieurs, aurait grossi le lot des textes législatifs demeurés sans emploi.

Nous avons examiné tant pour les particuliers que pour les communes, le type de groupement qui a rencontré une large application depuis l'intervention du Génie Rural.

(58) Voir à l'annexe II le nombre et l'objet des syndicats de communes créés par le Génie Rural dans la circonscription de Nancy (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges).

Il en est d'autres qui sont utilisés à l'occasion, mais qui, par la force des choses, n'ont pas demandé une adaptation originale pour entrer dans les mœurs paysannes.

Il convient de citer le groupement des particuliers en société civile ou commerciale à forme coopérative. La question essentielle qui se pose est de préciser les conditions auxquelles se reconnaît le caractère coopératif. En cette matière, le Génie Rural s'en tient aux dispositions de la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopération agricole (art. 28) [59].

Quelquefois, les particuliers sont groupés en syndicats professionnels de la loi du 21 mars 1884. Il s'agit généralement d'équiper un organisme d'achat en commun : hangar ou magasin agricole pour l'achat et le traitement des semences, ou l'achat et le stockage des engrais.

Enfin, la loi du 1^{er} juillet 1901, sur les associations,

(59) L. 5 août 1920, art. 23 : « Le capital de toutes les sociétés « coopératives autorisées aux termes de l'art. 22, paragraphes 1 « et 2 à faire des opérations avec les sociétés de crédit mutuel « agricole ne peut être constitué que par des souscriptions d'ac- « tions. Il doit être formé par les sociétaires au moyen de parts « souscrites par chacun d'eux.

« Les statuts doivent spécifier expressément :

« 1^o Que ces parts sont nominatives et réservées exclusivement « à des agriculteurs, que le taux de remboursement n'excédera en « aucun cas leur prix initial et qu'elles ne sont transmissibles « que par voie de cession et avec l'agrément de la société.

« 2^o Qu'aucun dividende n'est attribué au capital ou aux frac- « tions de capital, que le taux des intérêts ne peut pas dépasser « 6 % et que les excédents annuels, déduction faite des charges, « amortissements, intérêts au capital, frais généraux et réserves, « etc..., ne peuvent être répartis s'il y a lieu, entre les coopéra- « teurs que proportionnellement aux opérations faites par eux « avec la société coopérative. »

offre, assez rarement d'ailleurs, l'occasion de grouper des particuliers dans un but non spéculatif, par exemple : pour l'aménagement de jardins ouvriers. Mais ce sont là des cas qui n'appellent que très exceptionnellement l'intervention des ingénieurs du Génie Rural.



CHAPITRE II

Les moyens financiers

Justification de l'intervention financière de l'Etat

L'intervention financière de l'Etat est, nous l'avons vu, le complément éventuel de son intervention technique et juridique (1). Il reste seulement à fixer exactement son caractère.

L'Etat, de même qu'un particulier, peut intervenir de ses deniers dans une entreprise, pour des motifs très différents. Il peut poursuivre un but entièrement désintéressé et faire œuvre philanthropique. Il peut, à l'opposé, faire œuvre spéculative et rechercher des bénéfices. Mais, entre ces deux extrêmes, il y a des cas intermédiaires qui procèdent à des degrés différents, du but désintéressé et du but spéculatif.

Nul ne songera à interdire à l'Etat une intervention financière désintéressée. Il faut même reconnaître que

(1) Voir plus haut, page 153 et suivantes.

dans nos pays civilisés, l'Etat est presque le seul personnage qui puisse poursuivre des entreprises importantes, exclusives de toute idée de bénéfice immédiat. Qu'il s'agisse d'assistance, de police, d'instruction, de beaux-arts, etc., seul, l'Etat dispose des ressources suffisantes pour intervenir efficacement dans ces divers domaines de l'activité humaine. On peut dire que, d'une manière générale, aucune école économique n'a songé à contester sérieusement à l'Etat son droit d'intervention en ces matières. Certains objecteront que si l'Etat ne recherche pas d'avantage immédiat, il en retire des profits indirects; mais on ne saurait véritablement lui en faire un reproche; les profits indirects et à échéance lointaine sont souvent peu de choses auprès des sacrifices consentis et, en tous cas, il est parfois difficile d'établir, entre eux, une relation de cause à effet.

Par contre, l'intervention de l'Etat dans l'entreprise spéculative soulève des questions qui n'entrent pas dans le cadre de cette étude. L'Etat doit-il s'intéresser à des entreprises qui, normalement, ressortissent à l'activité privée? Doit-il, au contraire, s'interdire toute participation à ces entreprises? Traiter une semblable question, c'est opposer les doctrines de l'Ecole libérale et des Ecoles interventionnistes. Si l'on s'en tient seulement aux résultats obtenus dans ces dernières années, du moins en France, on reconnaît généralement que l'intervention de l'Etat n'est pas recommandable et qu'il est préférable, pour le bien du pays, que l'Etat s'abstienne de toutes les formes d'activité où la libre initiative et la pleine responsa-

bilité des particuliers ont donné des résultats satisfaisants dans leur ensemble.

Mais, entre ces cas extrêmes, ne peut-on imaginer des circonstances où l'Etat pourrait encourager de ses deniers les entreprises spéculatives des particuliers ? Les économistes libéraux répondent immédiatement que l'Etat doit bien se garder d'agir de la sorte : ce serait fausser le jeu des lois économiques et troubler l'harmonie qui tend à s'établir spontanément entre la production et la consommation. Mais les événements ont fait justice de ce qu'il y a de trop absolu dans les théories libérales. Les producteurs se sont efforcés, depuis longtemps, par le moyen de l'association, de l'entente, de fausser le jeu des lois économiques et d'user de leurs influences pour obtenir de l'Etat des concours financiers quelquefois nécessaires, mais souvent discutables.

Par conséquent, il est admis aujourd'hui, que l'Etat peut et même doit — en certaines circonstances — soutenir de ses deniers les entreprises des particuliers. Toute la question est évidemment de savoir quels sont les cas dans lesquels l'Etat doit intervenir, quelle doit être l'importance de son concours financier et sous quelle forme il doit l'apporter. Malheureusement c'est un domaine où la politique domine l'économique et lui imprime une direction parfois fâcheuse.

L'intervention de l'Etat tend à soutenir les entreprises nationales, qui sans elle, ne peuvent affronter la concurrence des entreprises similaires étrangères. La différence qu'il s'agit de combler, peut résulter, entre autres causes, du prix de revient trop élevé des entre-

prises nationales ou de la qualité inférieure de leur production. (2)

Ce sont malheureusement deux défauts de la production agricole française, défauts sous le poids desquels elle risque de succomber faute d'un effort de redressement poursuivi avec méthode. C'est un fait d'observation courante que la moyenne des productions de l'agriculture française sont demeurées stationnaires dans un monde où tout évolue à une vitesse toujours croissante. Dans cette soumission sans réserve à une somme de traditions séculaires, notre paysannerie française puise sa résistance aux maux économiques qui l'accablent parfois. Mais, il ne faut rien exagérer. Notre agriculture connaît aujourd'hui des concurrents redoutables qu'elle ignorait il y a cent ans. Et même quelques-uns de ses plus anciens concurrents ont su, en se disciplinant, s'adapter aux goûts du consommateur et lui offrir des produits qu'il préfère aujourd'hui aux produits français. Il y a une crise de qualité des produits agricoles français qui se voient fermer, tous les jours, des débouchés étrangers où ils avaient la préférence avant la dernière guerre. Sans doute, certaines des mesures prises à l'encontre de nos exportations agricoles ne sont-elles, au fond, que des mesures protectionnistes. Mais il n'est pas douteux — et les Français en font quotidiennement l'expérience — que beaucoup de produits étrangers sont plus sains, mieux présentés, de meil-

(2) Abstraction faite du dumping ou de la dévalorisation monétaire qui appellent des droits compensateurs,

leure qualité et plus avantageux, que les produits similaires français.

Notre agriculture n'est pas mieux partagée en ce qui concerne le prix de revient. En fait, devant la difficulté de tenir une comptabilité de son exploitation, le cultivateur français ne saurait définir exactement ses prix de revient comme peut le faire un industriel ou un commerçant. Mais, dans les quelques cas où le prix de revient a été déterminé, on a pu mesurer la différence qui le sépare du prix des mêmes produits étrangers rendus dans nos ports ou à nos frontières. Aussi bien, depuis la guerre, toute une série de mesures protectionnistes : droits de douane, contingentements, prohibitions, ont visé à défendre notre agriculture contre la concurrence des importations étrangères.

Mais ces moyens de défense sont imparfaits, car ils appellent les représailles des voisins. Ils sont néfastes, car ils libèrent la production de l'aiguillon de la concurrence. Enfin, ils sont considérés par une partie de la population comme un privilège injuste dont elle fait tous les frais.

En résumé, notre production agricole doit tendre vers deux buts : diminution du prix de revient et amélioration de la qualité. Ces deux buts, contradictoires en apparence seront atteints en même temps, par le même remède : l'équipement de notre agriculture. Nous ne reviendrons pas sur les raisons pour lesquelles l'agriculture française ne peut pas réaliser cet équipement par ses seuls moyens financiers. Il lui faut l'aide de l'Etat. Mais l'on peut se demander si,

au fond, il y a, dans cette aide financière, un privilège dont l'agriculture tire un bénéfice exclusif.

La France, plus que tout autre pays, doit pratiquer une politique d'économie nationale, une politique d'économie impériale, pourrait-on dire, en considérant que la France et ses colonies forment l'un des plus grands empires du monde. La France, en effet, n'est pas armée pour se lancer à la conquête des marchés étrangers: si elle a du fer, elle a peu de charbon et elle est pauvre en matières premières à usages industriels. D'autre part, sa faible natalité lui interdit toute entreprise d'expansion commerciale lointaine, faute de de nationaux pour soutenir sur place ses intérêts. La nature des choses veut que l'industriel et le commerçant français trouvent leurs débouchés principaux sur le marché national. Et qui fournira ces débouchés si ce n'est la masse paysanne française qui forme encore presque la moitié de notre population? Aider l'agriculture française à se perfectionner, à s'outiller, à s'enrichir, c'est fournir au commerce national et à l'industrie nationale une clientèle nombreuse, d'accès facile et particulièrement sûre. C'est une clientèle, en effet, peu encline aux opérations à terme: elle achète quand elle peut payer, rarement à crédit.

La production agricole française, quand elle le voudra, pourra facilement retrouver auprès de l'étranger la faveur dont elle bénéficiait, il n'y a pas encore longtemps. Entourée de pays fortement industrialisés, elle est naturellement appelée à les pourvoir en produits alimentaires et surtout en produits de luxe: la diversité et la richesse du sol français s'y prêtent admira-

blement (3). Au fond, notre agriculture pourrait, ainsi que ne saurait le faire notre industrie, se maintenir solidement sur les marchés étrangers.

Aussi bien, lorsque l'Etat intervient de ses deniers dans l'équipement de notre agriculture française — en particulier dans une entreprise d'amélioration agricole — a-t-on le droit de dire qu'il maintient artificiellement une activité nationale défaillante ? L'Etat, quand il accorde une subvention ou un prêt à taux réduit en vue de réaliser une entreprise d'amélioration agricole, investit un capital qui s'incorpore au capital foncier de la nation et augmente le rendement de la main d'œuvre agricole en quantité et en qualité.

C'est précisément dans cet investissement de capital foncier qu'il faut chercher la justification juridique de l'intervention financière de l'Etat. Le sol est, en effet, l'un des éléments caractéristiques de la nation : il représente ce qu'il y a de permanent au cours de son histoire et ce qu'il y a de plus stable dans les périodes de crise. Accroître la richesse du sol, c'est fortifier la nation, accentuer ses caractères. Au delà du profit immédiat des possesseurs du sol, apparaît le profit indirect, mais immense que retirera la nation tout entière, sûre de trouver à l'intérieur de ses frontières, la masse des subsistances dont elle a besoin pour vivre. L'amélioration agricole apparaît donc comme une opération d'outillage national dont la dernière guerre a montré toute l'importance.

(3) E. GRANGER : *La France* (Fayard) 1932, pages 228 à 274.

Formes du concours financier de l'Etat

Il ne faut pas dissimuler la nécessité qui s'impose d'adapter les formes du concours financier de l'Etat aux habitudes séculaires du public agricole. La préférence marquée de nos associations syndicales, de nos communes rurales pour la subvention à fonds perdus, traduit le vieil attachement des paysans français pour les opérations au comptant. Sans doute, l'on comprend maintenant, à la campagne, l'avantage des opérations à terme et comment, moyennant le paiement d'un intérêt modéré, l'emprunt peut fournir immédiatement les capitaux indispensables sans lesquels l'amélioration agricole projetée serait irréalisable. Mais, c'est un fait d'observation courante, les particuliers, comme les conseils municipaux, entre deux solutions, choisissent toujours celle qui peut être réglée immédiatement, une fois pour toutes, sans aucune charge d'intérêts et d'amortissement pour l'avenir, encore que cette dernière solution soit quelquefois plus coûteuse (4).

(4) En voici deux exemples :

1° Dans les régions montagneuses des Vosges, l'électrification des écart fut réalisée dans certaines communes sous réserve que celles-ci accorderaient au concessionnaire une participation aux frais d'entretien annuel des réseaux. Les communes pouvaient à leur choix verser l'annuité convenue aux époques fixées ou verser immédiatement la valeur actuelle de ces annuités, calculées sur la durée de la concession. Toutes les communes, sans exception, préférèrent la deuxième solution.

2° En matière d'adduction d'eau potable, il arrive qu'on ait le choix entre une source éloignée permettant une alimentation par

Les assemblées municipales ont toujours la crainte invincible des charges qui engagent les recettes à venir. Elles se refusent à « mettre la commune dans les dettes » pour reprendre une expression que nous avons entendue maintes fois. Et il sera bien difficile de les convaincre que ces charges sont créatrices de richesses nouvelles, qu'elles peuvent être la cause de taxes dont le produit couvrira largement l'annuité et autres charges annuelles souscrites.

Aussi bien, le département de l'Agriculture devait tenir compte de cet état d'esprit et donner, autant que possible, à ses encouragements financiers, la forme de subventions à fonds perdus.

Dans la mesure où le montant des subventions est peu important, les versements aux bénéficiaires peuvent être facilement répartis dans le temps. Il n'en va plus de même quand ces subventions atteignent des chiffres élevés et menacent d'alourdir le budget de l'Etat. C'est, qu'en fait, les travaux de génie rural sont, en général, d'une réalisation assez longue. Sans doute, le Ministre, quand il octroie une subvention définit le délai pendant lequel elle est disponible. Mais l'exécution du projet peut s'étaler sur plusieurs années, de telle sorte que le règlement de la subven-

gravité et une source rapprochée, dont il faudrait élever mécaniquement les eaux. D'une manière absolument générale les communes préfèrent la première solution qu'il est possible de régler en capital, même si elle est beaucoup plus coûteuse, parce qu'elle n'exige pas de frais annuels de pompage. Une circulaire du Ministre de l'Agriculture du 10 juillet 1910 a mis les communes en garde contre cette tendance qui peut, en définitive, nuire à leurs intérêts.

tion s'étendra sur deux ou trois ans et même plus. Aussi bien, les ingénieurs du Génie Rural s'attachent-ils toujours, en même temps qu'ils étudient les projets à préparer leur réalisation, de façon à immobiliser, au minimum, les sommes accordées par l'Etat. Bien plus, ils réservent leurs propositions de subvention aux affaires réalisables et viables. Nous avons vu déjà que la formation spéciale à laquelle ils sont soumis leur permet, mieux qu'à tout autre technicien, de discerner, en matière d'entreprises de génie rural, les affaires viables. Mais il y a des affaires qui pourraient être viables et qui ne sont pas pratiquement réalisables, par exemple, à raison de l'hostilité qu'elles peuvent rencontrer parmi leurs bénéficiaires éventuels. Il est évident qu'une subvention accordée à une pareille affaire n'aurait d'autre résultat que d'immobiliser un crédit plus ou moins important dont une autre collectivité: association syndicale, commune ou société coopérative, pourrait tirer parti (5), (6).

L'autre forme de concours financier est le prêt à taux réduit: lorsque l'Etat doit se procurer des fonds aux conditions du marché financier pour les prêter

(5) Toutefois il faut se garder de généraliser; des affaires qui n'apparaissent pratiquement pas réalisables peuvent le devenir, le jour où l'Etat a décidé d'accorder sa participation financière. Ce seul fait suffit parfois à mobiliser les bonnes volontés, les ressources disponibles et à modifier l'état d'esprit des réfractaires ou des hésitants. L'on saisit ainsi quelle peut être l'importance de la psychologie dans l'étude d'un projet.

(6) La subvention peut être égale à une certaine fraction des dépenses réellement faites. Elle peut, dans certains cas, prendre la forme d'un forfait: telles sont les subventions accordées par le Ministre de l'Intérieur pour les travaux d'assainissement.

à des taux inférieurs à 3 %, la différence dont il supporte la charge constitue justement la mesure de son aide financière. D'une manière générale, les prêts à taux réduit ne sont pas consentis directement par l'Etat (7), mais par les Caisses de Crédit Agricole et, en particulier, par la Caisse Nationale de Crédit Agricole. Celle-ci reçoit des dotations importantes de l'Etat, notamment pour des prêts à long terme (8). Les économistes critiquent volontiers ces opérations qui créent, au profit des agriculteurs, un milieu économique artificiel. Il conviendrait, disent-ils, que les caisses de crédit agricole fussent alimentées par les dépôts des cultivateurs et que les avances dont ils ont besoin fussent consenties à des taux en rapport avec celui qu'ils retirent de leurs dépôts. En fait, il est vain de vouloir tenter une comparaison entre les méthodes du crédit commercial et celles du crédit agricole. Malgré le succès incontestable du crédit agricole, il faut bien reconnaître que les dépôts qui lui sont confiés sont peu importants. Ils représentaient au 31 décembre 1931, 1 milliard 258 millions de francs (9)

(7) Voir cependant la loi du 31 décembre 1928 qui autorisait l'Etat, jusqu'à concurrence de 500 millions de francs, à accorder des prêts aux communes qui voulaient construire des chemins ruraux ou des distributions d'eau.

(8) En particulier la loi du 2 août 1923 a mis à la disposition de la Caisse Nationale de Crédit Agricole une somme de 600 millions de francs pour lui permettre de consentir des prêts à long terme aux collectivités d'électrification rurale.

(9) Journal Officiel 1932. Documents parlementaires, Sénat. p. 607.

pour l'ensemble de la France. C'est peu de chose (10). Sans entrer dans de plus amples détails qui n'auraient pas leur place ici, il est certain que les caisses de crédit agricole seraient dans l'impossibilité de financer les entreprises de génie rural, par des prêts à long terme, au moyen de leurs seules ressources. C'est pourquoi l'Etat a dû, à de multiples reprises, consentir des avances parfois très importantes: 500 millions de francs par la loi du 13 juillet 1928 et 2 milliards 500 millions de francs par la loi du 30 mars 1930, sans compter les avances de la Banque de France.

D'ailleurs, malgré toutes ces avances de l'Etat, les caisses de crédit agricole ne pourraient s'intéresser à toutes les entreprises d'améliorations agricoles. Aussi bien, les ingénieurs du Génie Rural, ont-ils, depuis longtemps, fait appel aux intéressés eux-mêmes pour souscrire aux emprunts que doivent contracter les communes, les syndicats de communes ou les associations syndicales: on fait apparaître aux prêteurs qu'il s'agit d'employer leur argent pour des travaux qui vont être exécutés sous leurs yeux, et dont ils vont être les premiers bénéficiaires (11).

Il est incontestable que cette méthode est beaucoup

(10) Le montant des dépôts dans l'un quelconque des grands établissements de crédit français représente une somme trois ou quatre fois supérieure.

(11) En matière d'électrification rurale, il fut un temps où l'émission et la souscription d'un emprunt à un taux égal ou inférieur à 4 % avait pour conséquence l'octroi d'un supplément de subvention. Cette disposition fut abandonnée avec l'abaissement du loyer de l'argent.

plus saine que celle qui consiste à rechercher de l'argent à un taux maintenu artificiellement bas. De plus, elle mobilise au profit d'entreprises absolument sûres des capitaux thésaurisés par la masse des paysans. Mais, dans la mesure où sa part n'est pas excessive, l'emprunt à taux réduit constitue une aide financière de l'Etat que, dans l'état actuel de nos mœurs, les collectivités, communes, associations, syndicats ou coopératives ne peuvent raisonnablement pas négliger.

Une forme plus récente de l'intervention financière de l'Etat, et dont les entreprises de génie rural peuvent bénéficier, résulte de la loi du 28 décembre 1931 qui a créé la Caisse d'avances aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national. Cette caisse a pour objet de venir en aide aux départements et aux communes (ou syndicats de communes) dans la mesure où ils sont appelés à participer financièrement à l'exécution des travaux d'outillage national. C'est principalement à l'occasion de travaux d'adduction d'eau, de gaz ou d'électricité, de travaux d'assainissement, que les collectivités pourront faire appel à cette caisse.

L'aide de la caisse s'effectue sous forme de bonification d'intérêts et non pas par l'attribution de prêts à taux réduit. La caisse verse aux collectivités pendant toute la durée de l'emprunt une somme annuelle, constante, représentant la part d'annuité qu'elle a prise en charge.

Cette forme de concours financier laisse à la collectivité emprunteuse, le soin de rechercher les fonds

et de les trouver à des conditions, intérêts et durée, admises par l'Etat (12). De même que pour le prêt à taux réduit, la charge assumée par l'Etat est reportée sur un grand nombre d'années.

Au lieu de verser une annuité représentant la bonification d'intérêt qu'il accorde, l'Etat peut — et il le fait en matière d'électrification rurale — verser en une seule fois la valeur actuelle de cette bonification. L'arrêté du 6 mai 1932, reproduisant une disposition d'un arrêté du 5 janvier 1924, accorde aux communes, syndicats de communes ou départements qui construisent un réseau de distribution d'énergie électrique, le choix entre un prêt à taux réduit de la Caisse Nationale de Crédit Agricole par application de la loi du 2 août 1923 ou une subvention complémentaire représentant la valeur actuelle de la bonification d'intérêt correspondant au montant du prêt à taux réduit auquel la collectivité aurait pu prétendre, cette valeur étant calculée sur une durée de trente ans, au taux auquel l'Etat se serait procuré les avances à la Caisse des Dépôts et Consignations.

De toutes ces formes de l'intervention de l'Etat, la

(12) Supposons une commune qui a pu faire bonifier à 2 % un emprunt de 100.000 francs qu'elle a contracté à 5 %, soit auprès du public, soit auprès d'un établissement de crédit, avec remboursement en 30 ans. Le taux de l'annuité (intérêts et amortissement) est égal à 6,505 % pour un emprunt à 5 % et à 4,465 % pour un emprunt à 2 %.

L'économie annuelle réalisée par la commune est de $6.505 - 4.465 = 2.040$ francs qu'elle recevra de la caisse. Tout se passe comme si la commune avait emprunté à 2 %.

Une décision du 3 mars 1932 a fixé à 5,35 le maximum du taux susceptible d'être bonifié, la durée d'amortissement étant au plus de 40 ans.

subvention est la plus appréciée du monde agricole. Elle traduit, avons-nous dit, le vieil attachement des cultivateurs pour les opérations au comptant. Mais elle peut constituer une lourde charge immédiate pour le budget de l'Etat, si des engagements ont été pris sans considération (13) : au fond, c'est une question de mesure et malheureusement, la modération dont les ingénieurs du Génie Rural ont tendance à faire preuve, est trop souvent balancée par des mesures inopportunes du législateur.

Importance du concours financier de l'Etat

C'est véritablement l'une des questions les plus délicates à résoudre, car s'il est facile d'en dégager les idées directives, il est malaisé d'aboutir à des règles suffisamment nuancées. Si l'on met à part les querelles de doctrine et si l'on admet que l'Etat peut et

(13) Les difficultés budgétaires actuelles ont mis l'Etat dans l'impossibilité de régler, en capital, les subventions antérieurement accordées dans la limite des crédits d'engagement résultant des lois de finances votées au cours des années passées. Une loi du 11 juillet 1933 autorise l'Etat à régler ces subventions au moyen d'annuités correspondant au montant de la subvention, affectée d'un intérêt fixé par le Ministre des Finances. Les annuités permettent aux collectivités de gager un emprunt qu'il leur appartient de contracter auprès soit d'une banque, soit d'une caisse de crédit quelconque, soit du public. Les communes qui disposent de fonds libres peuvent les utiliser et reçoivent en échange un titre de rente inaliénable portant intérêt.

Les collectivités ayant éprouvé des difficultés à contracter les emprunts nécessaires, une loi du 15 mars 1934 autorise le Crédit national à mobiliser les annuités de l'Etat pour pouvoir verser à ces collectivités le montant en capital de leur subvention.

doit intervenir de ses deniers dans des entreprises qui intéressent la prospérité économique du pays et sa stabilité sociale, il reste à déterminer l'importance de cette intervention.

Un écueil est à éviter, que l'on rencontre toujours dès que l'intervention de l'Etat devient prépondérante: c'est l'engagement de dépenses dont l'utilité est peut-être contestable. Il est naturel, parce que c'est très humain, qu'une collectivité regardera d'autant moins à la dépense qu'elle n'en supportera qu'une fraction très faible. Non seulement, elle n'hésitera pas à engager les dépenses nécessaires, mais elle aura tendance à en engager d'autres pour des travaux dont l'urgence, sinon l'utilité, ne seront pas toujours démontrées. L'Etat, dans ses périodes de prospérité budgétaire sera porté à n'y pas regarder de trop près et à donner satisfaction au plus grand nombre de demandeurs: en régime parlementaire, c'est fréquent. Mais quand la situation devient difficile, quand le budget national côtoie le déficit — et c'est le cas la plupart du temps — l'administration a le devoir d'examiner de très près les demandes de concours financier et d'en retrancher impitoyablement, tout ce qui n'est pas d'une utilité incontestable.

L'on voit tout de suite l'importance que présente, pour la sauvegarde des deniers publics, la censure d'un corps d'ingénieurs possédant une doctrine stricte, mais tout de même assez souple pour tenir compte de tous les cas particuliers qui peuvent se présenter.

Le Génie Rural, dans la limite de ses moyens, s'est toujours opposé aux mesures qui tendaient à

exagérer l'intervention financière de l'Etat. C'est qu'en effet, la seule mesure de l'utilité d'une entreprise, c'est l'effort financier que les intéressés sont disposés à lui consacrer. Ce critère est sans doute imparfait, car il y a des entreprises dont l'utilité ne fait pas de doute, mais qui exigeraient des dépenses hors de proportion avec les facultés de ceux qui en seraient les bénéficiaires. Au fond, ces cas ne sont pas tellement fréquents qu'ils ne puissent faire l'objet de solutions d'espèce, sans créer de précédents fâcheux.

L'on peut affirmer, en règle générale, qu'une entreprise de génie rural est saine quand les intéressés eux-mêmes n'hésitent pas à lui consacrer un large concours financier. Une adhésion sanctionnée par une forte contribution est le signe manifeste d'un intérêt certain. On sait compter à la campagne, peut-être même compte-t-on un peu trop. Il y a des risques qu'il faut savoir courir et il est avéré que le cultivateur français fait preuve d'une prudence excessive. Si donc, il apporte son adhésion et sa quote-part de dépenses, c'est qu'après avoir balancé les charges et les profits, il a reconnu que l'entreprise était avantageuse pour lui; il est prêt, non seulement à contribuer pour sa part, à la formation du capital, mais aussi à l'entretien des ouvrages établis. Dès lors, l'Etat peut, sans crainte, apporter, à son tour, sous forme de subvention ou de bonification d'intérêt, son aide financière: celle-ci servira à accroître la richesse publique.

Ceci posé, quelle importance faut-il donner au concours financier de l'Etat? Cela dépend essentiellement du principe directeur qu'on pose à la base. Nous

n'admettons pas l'abstention de l'Etat qu'exigeraient les économistes libéraux, ni la prise en charge totale que proposeraient les socialistes. Une entreprise d'amélioration agricole peut être génératrice de profits immédiats : il est juste que ces profits immédiats aient pour contre-partie un investissement de capital consenti par les futurs bénéficiaires de l'entreprise. Et si les dépenses ne sont pas ainsi rémunérées, la subvention de l'Etat viendra régler la différence.

Si tel doit être le principe, il faut reconnaître que de multiples causes secondaires interviennent pour en altérer les conclusions logiques auxquelles on devrait aboutir. Pratiquement, il est difficile de chiffrer les profits immédiats qu'on peut retirer d'une amélioration agricole. Comment apprécier à l'avance la plus-value de récolte que donnera le drainage d'un pré ? C'est une question de temps et de milieu. Le profit est certain, mais il n'est vraiment appréciable avec quelques précisions qu'au bout d'un certain temps. Comment chiffrer les profits immédiats que procurera, à une population déterminée, la distribution de l'électricité, du gaz ou de l'eau potable ? Les profits immédiats existent, mais ils sont difficilement traduisibles en chiffres. Entendons-nous bien : si l'on tenait compte des avantages que présente une distribution d'eau, par exemple, et si l'on pouvait apprécier en monnaie chacun de ces avantages, il serait facile de prouver que l'opération est largement bénéficiaire. Mais le cultivateur compte pour rien sa peine, celle de sa femme et de ses enfants, celle de ses ouvriers. C'est seulement devant l'ampleur tragique des événe-

mments qu'il prend conscience de la valeur du travail; c'est au moment où la main-d'œuvre lui manque, où lui-même succombe sous le poids de la tâche, qu'il saisit tout l'intérêt que présente une distribution d'énergie électrique ou d'eau potable.

Une autre cause tend également à altérer le principe posé : certaines améliorations agricoles offrent un intérêt tout particulier et l'Etat désire les voir réaliser en grand nombre: ainsi nous avons vu l'intérêt que présente le remembrement des terres dans certaines régions. Il importe de faire connaître le remembrement et de vaincre les craintes qu'il inspire à ceux qui le connaissent mal. Afin de rendre cette amélioration accessible à tous les cultivateurs, l'Etat prend en charge la plus grande part des dépenses. Aussi bien, dans ce cas, la subvention constitue une véritable prime, car les profits retirés de l'opération rémunèrent largement le faible capital investi par les intéressés.

Mais, en dehors de ce cas spécial, la solution financière d'un problème d'amélioration agricole suppose une collaboration parfaitement ajustée de l'Etat et des bénéficiaires de l'entreprise. Ceux-ci rémunèrent une partie du capital investi en payant à leur juste prix les avantages dont ils jouissent; celui-là couvre, avec la subvention, le solde des dépenses engagées.

Pratiquement, l'Etat sera conduit à limiter sa participation à un certain maximum, variable suivant les cas. Des barèmes, basés sur certains signes objectifs (population, superficie, centime communal, etc.), fixent les taux de subvention qui ne peuvent être

dépassés, car on pose en principe, qu'une entreprise de génie rural est mauvaise si elle exige, pour aboutir, une subvention d'un taux supérieur au maximum fixé par les règlements.

Sur ces bases, le concours financier de l'Etat est absolument sain; on ne saurait plus le considérer comme une faveur injuste au profit d'une partie de la nation. On peut seulement regretter certains excès, dont le régime parlementaire a quelquefois la responsabilité et que le Génie Rural s'emploie à corriger de son mieux.

Conditions et conséquences du concours financier de l'Etat

On veut simplement rappeler ici les conditions mises par l'Etat à l'octroi de son concours financier (14). Nous avons dit que l'examen technique, juridique et économique d'un projet d'amélioration agricole par les ingénieurs du Génie Rural, était la condition de forme essentielle du concours financier de l'Etat.

Il convient, cependant, de préciser : cette condition s'applique strictement aux projets d'amélioration agricole subventionnés sur les fonds mis, par le Parlement, à la disposition du Ministre de l'Agriculture. Elle n'est pas applicable aux projets communaux d'adduction d'eau potable subventionnés à l'aide de prélèvements opérés sur la masse des sommes engagées

(14) Voir plus haut pages 153 et suivantes.

au pari mutuel des hippodromes (loi du 31 mars 1903, art. 102), ni aux projets d'assainissement subventionnés par le Ministre de l'Intérieur à l'aide du produit de la taxe sur les cercles (loi du 15 juin 1907). Mais il s'agit là de quelques exceptions qui tiennent à un état de choses antérieur à la création du Corps du Génie Rural, dont la compétence, en ces matières, est toute récente (arrêté du 15 septembre 1930 en matière de travaux d'eau potable et arrêté interministériel — Intérieur et Agriculture — du 29 février 1928 en matière de travaux communaux d'assainissement). Il est possible que, dans quelques années, sa compétence devienne exclusive, tout au moins à l'égard des communes rurales dont il resterait, il est vrai, à donner une définition objective.

De cette intervention préalable et nécessaire du Génie Rural, nous tirerons, plus loin, une conséquence juridique importante.

Mais, auparavant, une question se pose : le concours financier de l'Etat, en matière d'entreprises de génie rural, dépend de conditions de fonds que nous avons déjà examinées en détail, en étudiant les caractères qui les définissent (caractère d'intérêt agricole et caractère d'intérêt collectif). Mais ne peut-on, d'une manière plus générale, limiter le concours financier de l'Etat aux communes nécessiteuses, afin de leur réserver des crédits qui sont toujours loin de répondre à des demandes de plus en plus nombreuses ? Un signe objectif de la richesse d'une collectivité ne donnerait pas, forcément, une image exacte de la réalité. Et encore qu'il la donne, que dire si cette richesse est

le fait d'une bonne administration ? Il en est des collectivités comme des individus : une situation financière difficile peut résulter de la nature des choses, comme aussi de la disparition d'une fortune gaspillée.

Aussi bien, en cette matière, il ne saurait être question de définir le concours financier de l'Etat sur des bases exemptes de critiques. Il faut se résigner à faire le moins mal possible sans vouloir espérer faire jamais bien. Le mieux paraît encore de laisser aux règlements assez de souplesse pour permettre d'adapter ce concours financier de l'Etat aux situations particulières qui peuvent se présenter et faire appel à la raison dans la mesure du possible.

Cet appel à la raison, dont nous avons déjà parlé, est, en cette matière, l'arme essentielle des ingénieurs du Génie Rural, et cette arme a d'autant plus de valeur que leur concours technique est plus apprécié. Il est de fait que, de plus en plus, on attachera une importance essentielle au concours technique du Génie Rural, importance exclusive du concours financier de l'Etat qui peut en découler.

Mais venons à notre question principale : ce concours financier constitue-t-il une lourde charge pour l'Etat ? ou bien s'agit-il, au fond, d'un investissement de capital dont il retire l'intérêt sous forme de plus-values dans le rendement des impôts ?

L'intervention du Génie Rural est déjà vieille de trente ans. Elle est cependant trop récente pour qu'on puisse apporter une réponse générale. Mais il n'est pas douteux, et nous l'avons prouvé, que les diverses améliorations apportées, soit au sol lui-même, soit aux

conditions de vie et de travail des paysans, se traduisent par une augmentation de la richesse du pays, dont l'Etat retire des avantages multiples.

Mais la question n'est pas là : ces avantages futurs ne seraient-ils pas acquis au prix d'un effort immédiat capable de mettre en péril les finances de l'Etat, ou tout au moins de neutraliser, dans l'avenir, les avantages espérés ? Ou bien, les entreprises de génie rural sont-elles, par elles-mêmes, une source de recettes dans lesquelles l'Etat trouve la contre-partie des avances qu'il a consenties ? Nous donnons en annexe, avec quelques détails, le montant des impôts et taxes divers qui s'appliquent à la construction et à l'exploitation d'un réseau rural de distribution d'énergie électrique par la Compagnie Lorraine d'Electricité.

Si l'on retient seulement les chiffres essentiels de ce tableau, deux conclusions s'imposent tout de suite :

1° Il n'est pas contestable que l'Etat récupère immédiatement, sous la forme d'impôts et de taxes, le quart environ de la subvention qu'il a versée au syndicat pris en exemple.

2° Ensuite, les impôts et taxes annuels qui frappent les résultats d'exploitation du réseau représentent l'intérêt du solde de la subvention supposé prêté au taux de 8,30 % environ.

En résumé, au cours de la construction du réseau, l'Etat récupère le quart de la subvention versée; pendant les années qui suivent, les trois derniers quarts lui rapportent un intérêt de 8,30 % (15).

(15) Voir Annexe III.

Est-il beaucoup d'entreprises qui donnent des résultats aussi favorables ?

Donnons un autre exemple, tiré des adductions d'eau communales d'eau potable. L'examen d'un certain nombre de marchés de travaux donne une répartition des divers éléments de dépenses :

Fourniture des tuyaux	45	%
Transports par voie ferrée	6	%
Fourniture et travaux de robinetterie	10	%
Pose des tuyaux	7,5	%
Terrassements	17	%
Impôts et taxes divers	6,25	%
Bénéfice de l'entreprise	8,25	%
Total	100	%

Chacun de ces postes donne lieu à une perception d'impôts.

L'ensemble des impôts payés par les fabricants de tuyaux et d'appareils de robinetterie représente, en moyenne, 5,50 % du montant de leurs fournitures. L'impôt sur les transports est de 33 %. Les dépenses de main-d'œuvre donnent lieu à un prélèvement de deux fois 4 % au titre des assurances sociales et de 2 % au titre des allocations familiales. Par ailleurs, on peut admettre que l'impôt sur les honoraires de l'architecte représente environ 1/20^e de ces honoraires, et que l'impôt sur les B. I. C. payés par l'entreprise représente 15 %, car on a, généralement, affaire à des bénéfices excédant 50.000 francs.

En multipliant chacun des postes ci-dessus par le

taux de l'impôt qui le frappe et en additionnant, on trouve que l'Etat reprend immédiatement, sous forme d'impôt, 14,77 %, soit 15 % en chiffres ronds du montant de l'entreprise.

Or, les subventions afférentes aux projets d'adduction d'eau potable s'établissent au taux moyen de 47,3 %. Autrement dit, l'Etat récupère, sous forme d'impôts et de taxes assimilées, les 33/100 des subventions qu'il a accordées. Ce n'est pas tout. Les canalisations d'eau potable alimentent des branchements qui, eux, ne donnent pas lieu à subvention. Cependant l'exécution des branchements représente une somme importante de travaux supplémentaires. On peut donc, sans grande erreur, affirmer que l'Etat retrouve sous forme de recettes fiscales de toutes natures 40 % du montant des subventions allouées aux communes. Il convient d'ajouter que, grâce à la subvention, les communes ont mobilisé d'autres ressources avec lesquelles des salaires ont été payés à diverses catégories d'ouvriers et soulagé d'autant les fonds de chômage.

D'un autre point de vue, on peut encore ajouter que certaines plus-values indirectes de recettes fiscales sont à échéance relativement rapprochée. Ainsi, quand un système d'irrigation met en valeur une région jusqu'à inculte, l'exploitation intensive produit un appel de main-d'œuvre (16) d'autant plus fort qu'on se livre à

(16) La culture intensive, plus productive, est aussi plus exigeante en main d'œuvre. Nos vieux économistes français l'avaient bien remarqué. Voir A. MARCHAL : *La Conception de l'Economie Nationale et des rapports internationaux chez les Mercantilistes Français et leurs contemporains*. Paris 1931. En particulier page 25 et suivantes.

des cultures plus perfectionnées. Il y aura réduction des surfaces cultivées par chaque propriétaire, donc division de parcelles dont la valeur est accrue. Ces mutations sont la source de recettes fiscales presque immédiates.

Il faut donc rompre avec cette idée que les subventions accordées aux entreprises de génie rural sont une source de dépenses excessives, capables de mettre en péril les finances publiques, malgré les avantages futurs qu'on en peut attendre.

Au fond, l'Etat doit simplement assurer une opération de trésorerie. Il y réussira plus ou moins bien, selon la confiance dont il jouira auprès des épargnants. Mais l'entreprise de génie rural assurera immédiatement des recettes nouvelles, qui, au bout d'un temps relativement court, le rembourseront des sommes versées sous forme de subventions.

Aussi bien, ces subventions, loin de constituer un capital définitivement investi, ne sont, au fond, que de simples avances. Quand l'Etat est remboursé, il continue d'encaisser annuellement les impôts et taxes qui frappent l'exploitation, comme s'il détenait des actions de jouissance dans une entreprise qui a amorti son capital.

..

Tels sont les principaux caractères du concours financier de l'Etat. Ils complètent, en l'accusant, la collaboration du Génie Rural avec les collectivités rurales. Nous savons que l'Etat, par l'intermédiaire des ingénieurs du Génie Rural, recherche, de concert avec les intéressés, la meilleure solution aux difficultés techniques et juridiques que suppose tout problème d'amélioration agricole.

Mais il fait plus, il accorde une participation financière importante, preuve tangible de la confiance qu'il attache aux solutions proposées par ces ingénieurs.

Résumons les caractères de cette participation financière. Elle n'est pas trop forte pour supprimer l'effort des bénéficiaires eux-mêmes, effort qui doit demeurer la juste mesure de l'intérêt qu'ils attachent à la réalisation de l'entreprise projetée. Elle n'a pas le caractère d'un secours destiné à aider des populations pauvres, mais elle est bien une participation à une entreprise ayant pour but final l'augmentation de la richesse nationale. Au total, la subvention est un investissement de capital qui sera la source de plus-values futures dans les revenus de l'Etat. Elle ne peut mettre en péril les finances de l'Etat quand elle est accordée avec discernement. Bien plus, elle est la source de revenus immédiats qui viennent augmenter les rentrées d'impôts dans un laps de temps relativement court et laissent intactes les plus-values d'impôts ultérieures.

Enfin, ces entreprises de génie rural, créatrices de

richesses nouvelles, ne sont pas seulement des sources temporaires de plus-values fiscales. Il convient de rappeler qu'il s'agit d'entreprises à base essentiellement foncière, d'améliorations incorporées au sol dont elles deviennent un élément inséparable. Ce capital ne connaîtra sans aucun doute aucune des fluctuations de valeur qui font l'attrait d'autres entreprises, par contre, avec un minimum de soins, ce capital est pratiquement indestructible : il améliore et il renforce la valeur du sol qui demeure toujours la base sur laquelle repose la vie de la nation tout entière.



CONCLUSION

Nous avons donc examiné les caractères essentiels du Génie Rural.. Nous avons étudié les besoins auxquels il doit faire face et les méthodes qu'il emploie pour remplir sa mission.

Si nous voulons résumer d'un mot toute l'action de ce service, nous dirons que son œuvre, est essentiellement une œuvre de collaboration.

Sans doute la collaboration n'est pas une chose inconnue dans la vie administrative : quand l'administration intervient pour mettre en œuvre notre appareil législatif, elle fait œuvre de collaboration. Mais c'est une collaboration qui s'impose et que les citoyens — qu'ils agissent comme électeurs, comme contribuables, comme justiciables, etc..., — ne sauraient méconnaître. C'est une collaboration à forme autoritaire.

La collaboration du Génie Rural — et c'est là son caractère original — est une collaboration que l'on sollicite — à moins qu'elle ne soit spontanément offerte — mais que l'on peut toujours décliner si l'on ne juge pas opportun d'y faire appel.

Mais pourquoi déclinerait-on cette collaboration qui présente tant d'avantages ? Nous avons vu les ingé-

nieurs du Génie Rural, grâce à leur formation, tendre vers des entreprises bien adaptées aux besoins de l'agriculture et user de méthodes qui reflètent les caractères, les tendances, les aspirations des intéressés eux-mêmes.

Nous avons vu l'Etat intervenir de ses deniers, contribuer à accroître la richesse foncière du pays et sanctionner ainsi la collaboration de ses ingénieurs et des populations agricoles.

Mais nous ne voudrions pas clore cette étude sans insister sur ce fait que l'administration, quand elle abandonne ses prérogatives d'autorité pour se faire la collaboratrice des populations rurales, ne peut abdiquer complètement sa prééminence. Elle conserve le prestige qu'elle tient de sa vocation tutélaire. Elle manquerait à son devoir si, par complaisance, par faiblesse même, elle renonçait à sa situation privilégiée pour se faire la complice des solutions faciles, paresseuses, qui lui gagneront, sans doute, une popularité éphémère, mais de mauvais aloi.

La collaboration, qui est à la base même de l'action poursuivie par le Génie Rural, ne postule pas l'égalité des deux conceptions en présence. L'une s'inspire, par définition, de l'intérêt supérieur de la collectivité. L'autre a été, le plus souvent, élaborée en contemplanation d'intérêts égoïstes.

Il faut — dans toute la force du mot — que le point de vue du Génie Rural triomphe. Et pourtant il ne dispose d'aucun moyen de contrainte. Nous l'avons vu, c'est par la persuasion, par le prix toujours plus élevé qui s'attache à ses avis, qu'il finit par emporter l'adhé-

sion du plus grand nombre, sinon de tous. Le concours financier, qui est le corollaire de son concours technique, sanctionne l'accord intervenu entre ses ingénieurs et les membres de la collectivité intéressée.

C'est ainsi, mais pour des raisons qui lui sont propres, que le Génie Rural partage avec les autres administrations la prééminence qui s'attache, en France, à l'entreprise administrative en général.

Cette prééminence s'analyse finalement dans une soumission volontaire des collectivités intéressées à des propositions arrêtées par le Génie Rural et sous son entière responsabilité, mais minutieusement étudiées, sous le signe d'une confiante collaboration.

Cette collaboration de l'Etat et des paysans français ne peut que devenir tous les jours plus étroite; elle a, en effet, pour base et pour objet la terre de France. Après avoir nourri des générations d'hommes depuis les temps les plus reculés, la terre de France n'a rien perdu de sa fécondité. Bien au contraire, sa fertilité, comme la diversité de ses produits, semblent être le fruit du labeur des milliers et des milliers d'hommes qui se sont penchés sur elle et qui continuent à le faire. Mais les temps changent, aujourd'hui, avec une rapidité déconcertante. L'ardeur au travail et la bonne volonté ne suffisent plus. Notre vieille terre de France doit lutter contre des concurrents jeunes, entreprenants, qui bénéficient de son expérience sans en avoir jamais supporté les frais. Mais elle gardera l'avantage ni nos paysans veulent mettre en valeur les richesses qu'elle recèle et qu'elle livrera à ceux-là seuls qui sauront les lui faire rendre. Pour y réussir, nos paysans,

en même temps qu'ils améliorent la terre, leurs moyens de production, de récolte, de vente, devront perfectionner leurs connaissances, étendre leur instruction pour tirer tout le parti possible des nouveaux outils qu'ils auront mis entre leurs mains. Ce faisant, ils auront conscience de leur valeur et se grandiront à leurs propres yeux.

C'est une œuvre digne des ingénieurs du Génie Rural qui veut, qu'en améliorant la terre de France, ils rendent meilleurs ceux qui la cultivent.



ANNEXE I

Le Service du Génie Rural dans les départements recouvrés

Dans les trois départements recouvrés, le Service du Génie Rural a conservé, en partie, l'organisation et les attributions qu'il avait au temps de l'occupation allemande, telles qu'elles avaient été fixées par divers arrêtés dont le dernier date du 21 décembre 1916.

Les attributions comprennent :

a) L'aménagement et la gestion des cours d'eau naturels, canaux et barrages réservoirs d'Alsace et de Lorraine — à l'exception de ceux qui relèvent du service de la Navigation — ainsi que la police des eaux, la surveillance de la pêche dans lesdits canaux et cours d'eau.

b) Les travaux d'améliorations agricoles, savoir : assainissement et irrigation des terrains, barrages-réservoirs, travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les communes rurales; aménagement de chemins d'exploitation et de chemins ruraux, remembrement.

c) La participation à la création et à l'administration des syndicats fluviaux et des associations syndicales autorisées en vue de l'exécution des travaux d'améliorations agricoles.

Le personnel intervient, soit d'office, soit sur demande à titre officiel, soit à titre privé.

L'intervention a lieu d'office pour tous travaux neufs intéressant les cours d'eau navigables et flottables, les canaux, les barrages-réservoirs; pour les cours d'eau non navigables ni flottables, s'il existe un syndicat fluvial ou une association syndicale; pour la police des eaux et de la pêche; pour la gestion des fonds et des produits des cours d'eau navigables et flottables, canaux et réservoirs domaniaux, etc...; en un mot, pour toutes les opérations qui se rattachent à la police des eaux.

L'intervention a lieu sur demande à titre officiel pour l'étude et l'exécution de tous les projets d'améliorations agricoles, pour l'instruction et la préparation des règlements de curage des cours d'eau non navigables ni flottables, pour la préparation des projets d'associations syndicales.

L'intervention a lieu à titre privé quand l'étude et l'exécution des projets d'améliorations agricoles ont lieu pour le compte d'administrations d'Etat ou d'administrations départementales, pour le compte de communes importantes ou pour le compte de particuliers. L'intervention à titre privé a lieu encore lorsqu'il s'agit de vérifier des projets non dressés par le service, d'établir les dossiers réglementaires à présenter par les pétitionnaires à l'appui de demandes intéressant la police des eaux; enfin, le service émet, à titre privé, des avis techniques.

L'intervention du personnel donne lieu au paiement de taxes recouvrées par le Trésor. Selon les cas, les

taxes sont forfaitaires ou bien calculées d'après un pourcentage sur le montant du devis, ou encore, d'après la quantité de travaux exécutés ou d'après les dépenses faites, etc...

On estime que le produit de ces taxes couvre largement le montant des traitements alloués aux agents du service, de telle sorte que, pratiquement, le concours technique du Génie Rural n'est pas gratuit comme dans le reste de la France, mais à la charge de ceux qui l'obtiennent ou à qui il s'impose.



ANNEXE II.

Association syndicale et syndicats des communes créés par le Génie Rural

CIRCONSCRIPTION DE NANCY
(MEURTHE-ET-MOSELLE, MEUSE, VOSGES)

A) Association syndicale de propriétaires

1. DRAINAGE.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE D'ASSOC. SYND.		SURFACE DRAINÉE EN HECTARES	MONTANT DES TRAVAUX en francs
	LIBRES	AUTORISÉES		
Meurthe-et-Moselle.	8	4	829,24	288 550
Meuse	3	1	113,67	107.000
Vosges	5	6	264,66	494.500
TOTAUX...	16	11	1.207,57	890.050
	27			

2. ASSAINISSEMENT.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE D'ASSOC. SYND.		SUPERFICIE ASSAINIE en hectares	MONTANT DES TRAVAUX en francs
	LIBRES	AUTORISÉES		
Meurthe-et-Moselle.	1	4	118,74	1.795 (avant guerre)
	5			

3. CHEMINS D'EXPLOITATION.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE D'ASSOC. SYND.		LONGUEUR	MONTANT
	LIBRES	AUTORISÉS	DES CHEMINS en kilomètres	DES TRAVAUX en francs
Meurthe-et-Moselle.	42	1	334,525	344.000
	3 (a)	18 (b)	363,940	629.590
Meuse	2	0	1,361	2.190
	0	3 (b)	25,680	75.000
Vosges	6	0	51,245	29.225
	0	1 (b)	16,568	21.300
TOTAUX...	53	23	793,319	1.101.303
	76			

a) Associations syndicales d'abornement général.

b) Associations syndicales de remembrement.

4. REMEMBREMENT (Loi du 27 novembre 1918, dite loi Chauveau).

DÉPARTEMENTS	NOMBRE D'ASSOC. SYNDICALES autorisées	NOMBRE D'HECTARES remembrés	NOMBRE DE PROPRI- ÉTAIRES intéressés	NOMBRE DE PARCELLES		Pourcentage DE réduction
				AVANT	APRÈS	
Meurthe-et-Moselle ..	19	8.044	2.648	28.030	10.313	58 %
Meuse	6	2.208	496	6.514	1.351	80 %
Vosges	1	413	98	1.328	450	66 %
TOTAUX et MOYENNE	26	10.765	3.242	35.932	12.114	66,5 %

*B) Syndicats intercommunaux de distribution d'énergie électrique
créés par le Génie Rural dans la circonscription de Nancy
(Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges)*

Départements	NOMBRE de syndicats	Nombre de communes syndiquées	POPULATION intéressée (recensement de 1931)	Longueur totale des lignes H. T. et B. T. construites (en kilomètres)	PUISSANCE totale des pos- tes de trans- formation installés (en kilovoltampè- res)	MONTANT des travaux (en francs)
Meurthe- et-Moselle	16	256	44.893	925,972	3.458	14.130.121 (a)
Meuse . .	16	391	70.779	1.562,555	4.955	26.782.214 (b)
Vosges .	10	324	84.791	1.601,380	6.093	37.454.215 (c)
TOTAUX	42	971	200.463 habitants	4.089,907	14.506	78.366.550

a) Dont 9.634.839 fr.

b) Dont 23.608.132 fr.

c) Dont 2.151.000 fr.

ont été réglés par emploi d'indemnité des dommages
de guerre (Loi du 17 avril 1919)

NOTA. — En matière d'adductions communales d'eau potable, où sa compétence est récente (voir page 110), le Génie Rural s'est efforcé de créer des syndicats de communes partout où s'imposaient des solutions d'ensemble. Déjà 3 syndicats ont été constitués, par ses soins, dans la circonscription de Nancy. L'un d'eux groupe 21 communes des départements de la Meuse et de Meurthe-et-Moselle.

100

Montant

Montant de la subvention accordée par l'Etat : 480,000 francs (

[illegible]

Observations relatives à l'Annexe III

Un réseau de distribution d'énergie électrique est une source de recettes fiscales au moment de sa construction et durant son exploitation.

Col. 1. — La construction du réseau donne lieu à un marché de travaux qui, outre le droit de timbre, acquitte un droit proportionnel de 1,5 %. De plus, à l'occasion de la construction, l'entrepreneur est assujéti à l'impôt sur le chiffre d'affaires (2 %) et à l'impôt sur les B. I. C. (15 % du bénéfice égal au 1/10 du montant de l'entreprise.)

Les réseaux ruraux sont généralement établis sans déclaration d'utilité publique. Le passage des lignes à haute ou à basse tension suppose des autorisations signées entre le constructeur et les propriétaires intéressés. Les autorisations établies en double exemplaire sont timbrées et enregistrées.

Enfin la construction du réseau exige de l'entrepreneur des moyens de trésorerie lui permettant de poursuivre les travaux et d'attendre les paiements du syndicat. Ces moyens de trésorerie sont fournis par un emprunt obligataire qui fait jouer l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Col. 2. — Le contrat de concession et le cahier des charges sont établis en double exemplaire, timbrés et enregistrés.

Col 3 et 4. — Outre la construction du réseau, il est exécuté pour le compte des particuliers et des communes des travaux d'installations de lampes, de moteurs, d'appareils ménagers. Ces travaux donnent lieu à la perception des impôts énumérés à la colonne 1.

Col. 5. — Au moment de la mise en service du réseau, les abonnés signent des polices avec le concessionnaire. Ils acquittent par ailleurs une certaine avance sur le montant de leur consommation et le prix auquel est tarifée la pose des compteurs. Des reçus sont délivrés. Police et reçus donnent lieu au timbre de dimension et au timbre de quittance.

Col. 6. — Le développement des réseaux ruraux oblige le concessionnaire à accroître ses propres installations : usines, stations de transformation, postes de coupure, bâtiments d'exploitation. Il lui faut acquérir des immeubles — bâtis ou non — Les acquisitions donnent lieu à la perception des droits de mutation à titre onéreux.

Col. 7. — En cours d'exploitation le concessionnaire devra s'assurer diverses autorisations de passage, acquitter les frais de contrôle, les droits d'occupation du domaine public.

Col. 8. — En cours d'exploitation, de nouvelles fournitures et poses de lampes, d'appareils ménagers, des moteurs donneront lieu à la perception des mêmes taxes que celles de la colonne 4.

Col. 9. — La fourniture de l'énergie donnera lieu à de nouvelles polices (abonnés nouveaux, augmentations des puissances souscrites). La vente de l'énergie fera jouer l'impôt sur les B. I. C. Enfin l'exploitation du réseau suppose des moyens de trésorerie que le concessionnaire se procurera à l'aide d'un emprunt obligataire (impôt sur le revenu des valeurs immobilières).

Col. 10. — Le concessionnaire acquitte l'impôt foncier, la taxe sur les biens de mainmorte. Le personnel qui circule pour assurer l'exploitation acquitte l'impôt sur les carburants Enfin, en tant qu'employeur, le concessionnaire acquitte la taxe d'apprentissage.

Remarque. — Sur une subvention de 480.000 francs l'Etat récupère immédiatement une somme de 158.800 francs. Il reste 321.200 francs pour lesquels l'Etat reçoit annuellement 26.600 francs, soit un intérêt de 8,30 %.

ANNEXE IV

Lois, décrets, arrêtés et circulaires intéressant le Service du Génie Rural et les entreprises de génie rural

- 27 janvier 1903. — **Décret** portant modification du titre et des attributions de la Direction de l'Hydraulique Agricole au Ministère de l'Agriculture.
- 28 janvier 1903. — **Arrêté** fixant les attributions de la Direction de l'Hydraulique et des Améliorations Agricoles.
- 21 février 1903. — **Arrêté** organisant la Commission de l'Hydraulique et du Génie Rural.
- 31 mars 1903. — **Loi de finances**, art. 102, autorisant un prélèvement supplémentaire de 1 % sur les sommes engagées au Pari Mutuel pour subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable.
- 5 Avril 1903. — **Décret** portant constitution et organisation du corps des agents des Améliorations Agricoles.
- 22 juillet 1903. — **Arrêté** fixant les conditions dans lesquelles les professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture doivent prêter leur concours à la Direction de l'Hydraulique et des Améliorations Agricoles.

- 25 juillet 1903. — **Arrêté** fixant les conditions d'intervention de l'Etat en matière d'études et de travaux d'améliorations agricoles permanentes.
- 26 juillet 1903. — **Arrêté** fixant les attributions des inspecteurs des améliorations agricoles.
- 28 juillet 1903. — **Circulaire** aux préfets relative à l'intervention de l'Etat en matière d'étude et de travaux d'améliorations agricoles.
- 5 avril 1903. — Même circulaire aux professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture.
- 6 novembre et 9 novembre 1903. — **Décret** et **Arrêté** fixant le mode de répartition aux communes des subventions accordées par la loi du 31 mars 1903 (art. 102).
- 12 avril 1903. — **Arrêté** répartissant le Service des Améliorations Agricoles en quatre régions.
- 13 avril 1903. — **Circulaire** relative à l'organisation des services de l'Hydraulique et des Améliorations Agricoles.
- 1^{er} novembre 1903. — **Arrêté** fixant les attributions des Améliorations Agricoles.
- 7 janvier 1904. — **Arrêté** portant création d'une section des Améliorations Agricoles à la division supérieure de l'Institut National Agronomique.
- 30 décembre 1907. — **Décret** modifiant la qualité des agents techniques des Améliorations Agricoles.
- 12 mai 1910. — **Décret** portant réorganisation du Service des Améliorations Agricoles.
- 25 février 1911. — **Circulaire** relative à la marche du service des Améliorations Agricoles.

- 2 septembre 1911. — **Décret** réglementant le recrutement des ingénieurs stagiaires des Améliorations Agricoles.
- 12 octobre 1911. — **Arrêté** fixant les conditions de recrutement des ingénieurs stagiaires, ainsi que le programme de l'examen pour l'obtention du grade d'ingénieur adjoint des Améliorations Agricoles.
- 5 février 1912. — **Décret** modifiant les dispositions de l'article 6 du décret du 2 septembre 1911.
- 17 juin 1912. — **Circulaire** concernant le fonctionnement du service des Améliorations Agricoles.
- 27 novembre 1918. — **Loi** sur le remembrement de la propriété rurale.
- 26 décembre 1918. — **Décret** portant organisation du Corps du Génie Rural.
- 4 mars 1919. — **Loi** sur le lotissement et le remembrement dans les régions dévastées. (Complétée par les lois des 31 mars 1922 et 22 juillet 1923).
- 5 août 1919. — **Décret** modifiant le précédent et créant une Ecole Supérieure du Génie Rural à Paris.
- 15 septembre 1919. — **Arrêté** portant règlement de l'Ecole Supérieure du Génie Rural (modifié par arrêté du 24 septembre 1923).
- 25 janvier 1920. — **Décret** constituant un Conseil Supérieur des Eaux et du Génie Rural.
- 15 juin 1920. — **Circulaire** portant instruction aux ingénieurs du Génie Rural pour l'établissement de réseaux ruraux de distribution d'énergie électrique.

- 5 juillet 1920. — **Décret** portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 27 novembre 1918 sur le remembrement de la propriété rurale.
- 10 septembre 1920. — **Décret** portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 4 mars 1919 sur le lotissement et le remembrement dans les régions dévastées.
- 14 février 1922. — **Arrêté** organisant l'enseignement à l'Ecole Supérieure du Génie Rural.
- 20 mars 1922. — **Arrêté** instituant un Conseil administratif des Eaux et du Génie Rural.
- 2 mars 1923. — **Décret** instituant un Comité d'avancement et un Conseil de discipline pour le personnel du Génie Rural.
- 2 août 1923. — **Loi** facilitant par des avances de l'Etat, la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes (modifiée par la loi des finances du 30 décembre 1928, article 141).
- 13 décembre 1923. — **Décret** portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 2 août 1923 (modifié par un décret du 11 avril 1929).
- 19 décembre 1923. — **Circulaire** sur les conditions à remplir pour obtenir des subventions en vue de l'exécution de travaux d'améliorations agricoles.
- 29 avril 1924. — **Arrêté** fixant les conditions d'admission comme élève libre à l'Ecole Supérieure du Génie Rural.

- 20 mars 1925. — **Décret** portant incorporation du personnel des Améliorations Agricoles d'Alsace et de Lorraine dans le cadre du Génie Rural.
- 10 juillet 1926. — **Décret** portant réorganisation des cadres du Génie Rural (modifié par un décret du 8 octobre 1931).
- 27 février 1928. — **Décret** rattachant au Ministère de l'Agriculture les attributions des services chargés de l'application de la loi du 4 mars 1919 sur la délimitation, le lotissement et le remembrement de la propriété foncière dans les régions dévastées (Service de la Reconstitution Foncière).
- 7 mars 1928. — **Circulaire** relative à l'autorisation de commencer les travaux en matière d'entreprise d'améliorations agricoles.
- 13 juin 1930. — **Arrêté** portant modification du barème servant au calcul des subventions pour les travaux d'adduction d'eau potable.
- 18 septembre 1930. — **Circulaire** relative aux travaux communaux d'alimentation en eau potable. Etude de projets. Concours de l'Etat. Procédure.
- 8 octobre 1930 et 9 avril 1931. — **Décrets** répartissant les attributions du Ministère de l'Agriculture et créant la Direction des Eaux et du Génie Rural.
- 13 juin 1931. — **Circulaire** relative à l'étude gratuite par le service du Génie Rural des travaux présentant un intérêt au point de vue rural et subventionnables sur le produit des jeux par le Ministère de l'Intérieur.

(Voir circulaires Intérieur des 23 janvier 1923, 7 février 1930 et 29 février 1928, 12 décembre 1932).

- 7 août 1931. — **Circulaire** sur l'alimentation des communes en eau potable. Concours des agents de l'Etat en vue de l'étude de projets.
- 31 mars 1932. — **Loi de finances** (art. 110) sur l'extension des avantages accordés aux communes pour la reconstruction et l'extension des chemins ruraux ou le désenclavement, aux travaux de chemins ruraux d'intercommunication ou reliant les écarts.
- 19 avril 1932. — **Circulaire** relative aux attributions de subvention à l'ensemble des travaux pour l'alimentation des communes en eau potable.
- 4 mai 1932. — **Arrêté** ministériel fixant le taux de subvention applicable aux travaux de construction de chemins d'intérêt agricole et d'amenée d'eau pour usage agricole.
- 4 mai 1932. — **Circulaire** relative aux attributions de subvention pour travaux d'améliorations agricoles avec le concours du service du Génie Rural.
- 6 mai 1932. — **Arrêté** et **Circulaire** relatifs aux conditions dans lesquelles peuvent être allouées des subventions pour travaux d'électrification rurale et en fixant le maximum.
- 21 mai 1932. — **Circulaire** relative à l'alimentation des communes en eau potable. Déclaration d'utilité publique. Attributions respectives du Service Hydraulique et de celui du Génie Rural.

- 5 septembre 1932. — **Circulaire** relative au contrôle de la conservation et du fonctionnement des ouvrages et installations sanitaires établis par les communes rurales, notamment des installations d'eau potable. (Interprétée par une circulaire du 31 juillet 1933).
- 26 juillet 1933. — **Circulaire** (Présidence du Conseil, Budget et Agriculture) relative au concours de l'Etat en matière de travaux d'équipement rural.
- 27 mars 1934. — **Circulaire** relative au règlement des subventions pour travaux de génie rural exécutés sous forme de prestations gratuites par les intéressés.



Vu :
Nancy, le 27 mai 1934.
Le Président de la thèse,
Louis TROTABAS.

VU ET APPROUVÉ,
Nancy, le 28 mai 1934.
Le Doyen de la Faculté de Droit,
F. SENN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Nancy, le 29 mai 1934.
Le Recteur de l'Académie,
L. BRUNTZ,
Président du Conseil de l'Université.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES CITES

1. AUGÉ-LARIBÉ. *Syndicats et coopératives agricoles* (Armand Colin, 1926, 211 pages).
2. BLOCH (Marc). *Caractères originaux de l'Histoire rurale en France*. (Les Belles Lettres, Paris).
3. CAZIOT (P.). *La valeur de la terre de France* (Ballière et fils, 1914, 441 pages).
4. CHAUVEAU (D'), Sénateur de la Côte d'Or. *Le remembrement de la propriété rurale*. (Baillière 1918, 169 p.).
5. DUGUAY (R.). *Echanges d'immeubles ruraux* (Godde 1921, 71 pages).
6. DUPEYRAT (J.). *L'Équipement d'une commune rurale*. (Sirey, 1932).
7. FAURE (L.). *Des améliorations foncières en Allemagne et dans quelques pays de l'Europe Centrale*. (Bulletin du Ministère de l'Agriculture, année 1897, pages 305 à 333 et 473 à 502).
8. FROMONT (P.). *Le régime juridique de l'électrification des campagnes en Lorraine* (Thèse Nancy, 1924, 178 page).
9. GILLIARD (R.). *Le drainage des terres humides* (Brochure publiée par l'Office agricole départemental de Meurthe-et-Moselle).
10. HAURIOU (M.). *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^e éd. (Sirey, 1933).
11. HOTTENGER (G.). *Morcellement et remembrement*. (Baillière et Fils, 1914, 192 pages).
12. PETIT (A.). *Electricité agricole* (Baillière et Fils, 1921, 486 pages).
13. PREAUD (R.). *Améliorations agricoles et travaux de Génie Rural*. (L'Agriculture du département de Meurthe-et-Moselle en 1927, pages 70 à 87). (Rigot et Cie, Nancy).

14. PREAUD (R.). *Etablissement des réseaux ruraux de distribution d'électricité dans la région Lorraine* (Berger-Levrault, 1922, 41 p.).
15. PREAUD (R.). *Reconstruction de bâtiments agricoles en Lorraine*. (Publication du Ministère de l'Agriculture, 1921, 39 pages).
16. PREAUD (R.), THIEBAULT (L.). *L'eau dans les communes rurales de Meurthe-et-Moselle*. (Publié par l'Office agricole départemental de Meurthe-et-Moselle 1924, 20 pag.)
17. RENARD (G.). *Cours élémentaire de Droit public* (Sirey, 1922).
18. *Electrification des campagnes*. Notice destinée à faciliter la création des réseaux ruraux de distribution d'énergie électrique. Ministère de l'Agriculture. (Imprimerie Nationale 1924, 68 pages).
19. *Les Annales des Eaux et du Génie Rural*. Publication du ministère de l'Agriculture (2 fascicules par an : Documents techniques et Documents législatifs et juridiques).

2° OUVRAGES NON CITES

20. BLONDEAU (A.). *La concession de service public*. (Paris 1930).
 21. R. CAPITANT. *La double notion de service public*. (Revue de droit public 1929).
 22. GIROLAMI et DELAPORTE. *Les subventions de l'Etat aux collectivités locales*. (La Vie communale et départementale, Paris, 1934).
 23. MICHOUX et TROTABAS. *Théorie de la personnalité morale*. (Paris, 3^e édition).
 24. ROUVIÈRE (J.). *Les contrats administratifs* (Paris, 1930)
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	
--------------------	--

PREMIERE PARTIE :

Le problème des améliorations agricoles. Ses caractères généraux.

Ch. I : Les difficultés du problème	5
Ch. II: L'exemple de quelques solutions adop- tées à l'étranger	33
Ch. III: La solution française : Le service du Génie Rural	59

DEUXIEME PARTIE :

Les principaux travaux d'améliorations agricoles.

Introduction	77
Ch. I: Les améliorations foncières	81
Ch. II: Les améliorations dans les conditions d'exploitation du sol	91
Ch. III: Les améliorations dans les conditions générales d'existence et de travail à la campagne	105
Ch. IV: Les améliorations dans les conditions de recueil, de transformation et de vente des produits agricoles	121

TROISIEME PARTIE :

L'intervention et les moyens d'action du Génie Rural.

SECTION I : L'intervention du Génie Rural.

Introduction	129
--------------------	-----

Ch. I: Les bases juridiques de l'intervention du Génie Rural	133
Ch. II: Les caractères juridiques de l'intervention du Génie Rural	141
SECTION II : La mise en œuvre des moyens d'action.	
Introduction	153
Ch. I: Les moyens juridiques	159
1° L'association syndicale de propriétaires	161
2° La commune et le syndicat de communes	203
Ch. II: Les moyens financiers	227
CONCLUSION	255
ANNEXE I : Le service du Génie Rural en Alsace-Lorraine	259
ANNEXE II : Associations syndicales et Syndicats de communes créés par le Génie Rural (Circonscription de Nancy)	262
ANNEXE III : Impôts et redevances payés à l'occasion de la construction et de l'exploitation d'un réseau rural de distribution d'énergie électrique	265
ANNEXE IV : Lois, décrets, arrêtés et circulaires intéressant le Service du Génie Rural et les entreprises de génie rural	268
BIBLIOGRAPHIE	277



